

Vertraulich
Confidentiel

C O P I E

Réf. W.80(1) - SW/eh

Genève, le 10 décembre 1955

Monsieur le Ministre W. Stacki
Président de la Commission de Surveillance
pour l'exécution Expertise du Professeur Sauser-Hall

du 10 décembre 1955

2 x 2 0

20-20000

Cheminstrasse 50

et 9 juen 1956

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous accuser bonne réception de votre lettre du 15 novembre dernier, avec toutes ses annexes, adressée à M. l'ancien Juge fédéral Leuch et à moi-même, au sujet de l'interprétation de l'Accord de Bonn du 26 août 1952 sur les avoirs allemands en Suisse, conclu entre la Confédération Suisse et la République Fédérale d'Allemagne, et de la consultation délivrée par M. le professeur Giacometti, le 25 octobre 1955.

Au cours d'un entretien que j'ai eu avec M. Leuch à ce sujet, à St. Prex, j'ai appris que vous ne désiriez pas une consultation commune, mais deux consultations séparées, et j'ai l'honneur de vous donner ci-dessous mon avis de droit sur les questions assez difficiles que vous avez soulevées à mon appréciation. Je m'excuse de n'avoir pu vous le délivrer aussi rapidement que vous paraissiez l'attendre, car j'ai dû terminer des travaux également urgents et déjà très avancés au moment de la réception de votre lettre.

C O P I ERéf. W.80(1) - SW/mh

Genève, le 10 décembre 1955

Monsieur le Ministre W. Stucki
Président de la Commission de Surveillance
pour l'exécution de l'Accord de Washington,

B e r n e

=====
Thunstrasse 50

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous accuser bonne réception de votre lettre du 15 novembre dernier, avec toutes ses annexes, adressée à M. l'ancien Juge fédéral Leuch et à moi-même, au sujet de l'interprétation de l'Accord de Bonn du 26 août 1952 sur les avoirs allemands en Suisse, conclu entre la Confédération Suisse et la République Fédérale d'Allemagne, et de la consultation délivrée par M. le professeur Giacometti, le 25 octobre 1955.

Au cours d'un entretien que j'ai eu avec M. Leuch à ce sujet, à St. Prex, j'ai appris que vous ne désiriez pas une consultation commune, mais deux consultations séparées, et j'ai l'honneur de vous donner ci-dessous mon avis de droit sur les questions assez difficiles que vous avez soumises à mon appréciation. Je m'excuse de n'avoir pu vous le délivrer aussi rapidement que vous paraissiez l'attendre, car j'ai dû terminer des travaux également urgents et déjà très avancés au moment de la réception de votre lettre.

- 2 -

I.

La Requête au Conseil Fédéral du 11 octobre 1955 signée par plusieurs membres de l'Assemblée Fédérale et par quelques avocats, ainsi que la consultation Giacometti du 25 octobre 1955 sont fondées sur les considérations de fait et de droit suivantes:

1. Afin de régler définitivement les prétentions dites des "Trois Gouvernements Alliés", à savoir de la France, du Royaume Uni et des Etats-Unis sur les avoirs allemands en Suisse en vertu de l'Accord de Washington du 25 mai 1946, le Gouvernement fédéral allemand, par application de l'Accord de Bonn du 26 août 1952, a versé au Conseil Fédéral Suisse la somme de 121,5 millions de francs suisses, et celui-ci l'a immédiatement reversée, à titre "d'indemnité de règlement", en vertu de l'Accord de Berne du 28 août 1952, aux "Trois Gouvernements Alliés", déduction faite d'une avance antérieure de 20 millions qui leur avait été faite par la Suisse. Le Gouvernement allemand a contracté à cette fin un emprunt de 121,5 millions auprès d'un consortium de banques suisses.

Par le paiement de cette indemnité de règlement, les avoirs allemands en Suisse dont les propriétaires résident sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne ou dans les secteurs occidentaux de Berlin sont libérés du blocage aux conditions suivantes et sous les réserves suivantes:

- a) Les propriétaires de biens bloqués en Suisse doivent verser au compte de règlement une contribution de tout ce qui dépasse Frs. 10.000.- lorsque la valeur de ces biens est de 10.000.- à Frs. 15.000;
- b) Ils doivent verser le 33 1/3 % de la valeur globale de ces biens audit compte lorsque cette valeur est supérieure à Frs. 15.000.-;

- c) Leur contribution au compte de règlement s'élève à 50 % de la valeur globale lorsque les biens ont été laissés à la Suisse en vertu d'accords sur les conflits de séquestre conclus par la Suisse avec des Etats tiers;
- d) Si les propriétaires allemands ne versent pas l'une ou l'autre de ces contributions, ils sont censés renoncer à la libération de leurs avoirs, ceux-ci sont alors réalisés et la valeur globale en est versée au compte de règlement;
- e) Enfin lorsqu'il s'agit des biens énumérés à l'art. 5 de la Convention de Bonn qui peuvent être libérés sans restriction, la valeur de réalisation est également versée au compte de règlement, si leurs propriétaires allemands n'ont pas introduit une demande de déblocage dans un délai de 2 mois après publication d'une sommation par l'Office suisse de compensation, conformément à l'art. 7, chiffre 2 de la Convention de Bonn.

Dans ces deux dernières éventualités, le Gouvernement allemand doit indemniser les propriétaires en Deutsche Mark de la contre-valeur totale des avoirs qui ont été liquidés.

2. Le montant de ces diverses contributions et réalisations doit être versé à un compte ouvert par la Banque Nationale Suisse à la Bank Deutscher Länder en faveur du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

Le total des biens allemands bloqués en Suisse par application de l'Accord de Washington avait été évalué approximativement à 360 millions frs.s. au moment des négociations de Bonn, en 1952, et c'est en réduisant à peu près leurs prétention au 1/3 de ce chiffre que les "Trois Gouvernements Alliés" ont accepté l'indemnité forfaitaire de 121,5 millions de frs. suisses.

Au cours des négociations, la Suisse a pu obtenir du Gouvernement allemand qu'il renonce à percevoir le prélèvement de péréquation (Lastenausgleich) de 50 % sur les avoirs libérés des propriétaires qui ont consenti à verser la contribution de

33 1/3 %, ou le montant supérieur à Frs. 10.000.- lorsque leur avoir total ne dépasse pas Frs. 10.000.-, ou enfin, le 50 % de la valeur totale s'il s'agit de biens ayant donné lieu à un accord sur les conflits de séquestre. Cet engagement résulte d'un échange de notes diplomatiques dont le texte n'a pas été porté à ma connaissance. Il résulte de cet accord que de nombreux propriétaires dont les avoirs en Suisse dépassaient Frs. 10.000.- ont renoncé à une part de la valeur de leurs avoirs et ont effectué le plus souvent un paiement égal au tiers de ces avoirs, en francs suisses, au compte de règlement.

L'indemnité de règlement de frs. 121,5 millions, qui s'élève actuellement en y comprenant les intérêts et les frais à environ 127 millions de francs suisses, a, par conséquent, été couverte avant même que les avoirs en Suisse eussent tous été mis à contribution. Il existe un excédent de 25 millions, qui atteindra autour de 40 millions lorsque toutes les opérations prévues par l'Accord de Bonn seront terminées.

3. La question s'est posée de savoir quelle devait être l'affectation de cet excédent.

Le Gouvernement fédéral allemand est d'avis qu'il y a droit et il semble disposé à verser ce montant dans le fonds de péréquation (Lastenausgleich). Le Conseil Fédéral n'a émis aucune prétention à cet excédent, mais il estime que la procédure prévue par le traité de Bonn doit suivre son cours et que les versements par les propriétaires allemands ainsi que les liquidations des biens allemands en Suisse doivent continuer au profit du compte de règlement.

La requête du 11 octobre 1955 au Conseil Fédéral conclut au contraire à la répartition de l'excédent entre tous les propriétaires allemands au prorata des versements faits ou de la valeur des liquidations auxquelles il a été procédé. Elle se fonde sur le fait qu'on est en présence de mesures d'expropriation forcée qui n'ont plus de base juridique depuis que l'Accord de Was-

hington a été rédimé par les Accords de Bonn et de Berne, et que, par conséquent, tout ce qui dépasse la somme forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses doit être restitué aux propriétaires déposés ou dépouillés. Ce point de vue est appuyé par la consultation du professeur Giacometti qui soutient que l'Accord de Bonn ne contenant aucune disposition sur un éventuel excédent, la question de l'attribution de ce dernier doit être résolue par voie d'interprétation; cet Accord, aussi bien que celui de Washington contenant des dispositions de droit exceptionnel qui dérogent aux principes fondamentaux du droit suisse et du droit international sur le respect dû à la propriété privée, il devrait être interprété restrictivement, c'est-à-dire de telle manière que les obligations assumées par la Suisse soient strictement limitées au but de l'Accord de Bonn qui serait d'assurer à la République fédérale allemande, par des prélèvements sur les avoirs bloqués en Suisse de ses ressortissants domiciliés sur son territoire, le remboursement de la somme que cet Etat a empruntée pour pouvoir désintéresser les "Trois Gouvernements Alliés". L'accord devrait être interprété conformément à son but et cela conduirait à admettre que lesdits ressortissants allemands auraient droit à la restitution de tout ce qui dépasse la somme de 121,5 millions de francs suisses.

Que vaut cette interprétation ?

II.

Il convient tout d'abord de donner raison au savant juriconsulte qu'est le professeur Giacometti lorsqu'il déclare que l'Accord de Bonn ne contient pas de lacune juridique, ni proprement dite, ni improprement dite (echte und unechte Lücke). On ne peut pas parler de lacune du droit en effet lorsqu'une réglementation fournit une solution qui peut ne pas être désirable en soi ou ne pas convenir à certains intéressés; il n'y a pas non plus de lacune juridique lorsque la réglementation adoptée paraît incommode parce que les choses ont évolué d'une manière inattendue,

en sorte que le problème juridique se présente autrement qu'il n'avait tout d'abord été abordé par le législateur ou les négociateurs d'un traité. Dans ces éventualités, c'est bien comme le déclare le professeur Giacometti, sur la base de la convention que la solution exacte doit être trouvée.

Mais où je ne puis plus suivre le savant auteur c'est lorsque, pour interpréter les accords de Bonn et de Berne de 1952, il part de prémisses dont l'exactitude n'est pas démontrée et dont il tire des conclusions qui, à mon avis, ne sont justifiées que par une argumentation où la sophistique n'est pas absente.

Le professeur Giacometti part de l'idée que les contributions à verser par les propriétaires allemands au compte de règlement, en vertu de l'art. 4 de l'Accord de Bonn ne sont dues que pour couvrir l'indemnité forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses acceptée par les "Trois Gouvernements Alliés", il en conclut que, puisque les biens bloqués ont été estimés au dessous de leur valeur réelle, la quote-part à verser par chaque propriétaire allemand doit être diminuée dès l'instant où ledit montant de 121,5 millions est atteint par ces contributions, et qu'il y a lieu de restituer aux propriétaires allemands ce qui a été perçu en plus de l'indemnité de règlement.

L'argument pourrait être contre lui. Les "Trois Gouvernements Alliés" pourraient soutenir de leur côté que l'indemnité de règlement qui leur a été attribuée a été fixée à un chiffre inférieur à la valeur réelle des avoirs allemands en Suisse et qu'ils n'ont accepté une somme forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses que sur la base de calculs qui se sont révélés trop pessimistes.

Il est arbitraire, à mon avis, de soutenir comme le fait le professeur Giacometti, que "si ces valeurs (celles des biens allemands en Suisse) avaient fait l'objet d'une estimation supérieure lors de la conclusion de cet accord (celui de Bonn), il en serait résulté, étant donné le critérium adopté à propos de la fixation de la contribution au montant du tiers de la fortune,

"lequel avait pour but de garantir la constitution de l'indemnité de règlement par les contributions, que le montant de la contribution aurait également été abaissé d'une manière correspondante" (consultation p.11).

Si on considère la manière dont l'indemnité de règlement a été fixée, en réalité, par des négociations simultanées entre d'une part l'Allemagne et la Suisse, et d'autre part la Suisse et les "Trois Gouvernements Alliés", bien que les "Trois Gouvernements Alliés" n'aient donné leur approbation dans l'Accord de Berne, que deux jours après la conclusion de l'Accord de Bonn, cette affirmation paraît hasardeuse.

Ainsi que le relève le Message du Conseil Fédéral aux Chambres fédérales demandant simultanément l'approbation des deux accords, celui de Bonn du 26 août 1952 et celui de Berne du 28 août 1952, "le montant de l'indemnité de règlement fut fixé au cours de conversations préliminaires entre la Haute Commission Alliés et le Gouvernement allemand sur la base de la somme qui serait revenue aux Alliés conformément au plan du 20 avril 1951, par suite de l'exécution de l'Accord de Washington. Cette somme fut fixée à 135 millions de francs suisses. Comme ce paiement, qui aurait été effectué seulement au fur et à mesure de la liquidation des avoirs allemands, se serait espacé vraisemblablement sur une période de deux ans, les Alliés se déclarèrent prêts à accepter un escompte de 10 % en cas de paiement comptant. L'indemnité de règlement fut ainsi fixée à 121,5 millions." (Feuille Fédérale, 1952, III, p.10).

Il me paraît évident que si les avoirs allemands avaient été évalués, par exemple, au double de la valeur présumée lors de ces négociations, les "Trois Gouvernements Alliés" eussent exigé que l'indemnité de règlement fût également doublée.

En outre, le savant jurisconsulte ne dit pas un mot de l'autre éventualité qui aurait aussi pu se présenter et qui fut longtemps considérée comme probable par les organes suisses chargés de l'application de l'Accord de Bonn, celle où les contribu-

tions versées en vertu de l'art. 4 dudit Accord auraient été inférieures aux prévisions des négociateurs et où le montant de 121,5 millions de francs suisses n'aurait pas pu être atteint. Il serait alors conforme à la logique de sa méthode d'interprétation de conclure que, dans cette éventualité, les propriétaires allemands auraient dû être tenus de verser des contributions supplémentaires, en sorte que les limites fixées à l'art. 4 de l'Accord de Bonn ne seraient qu'indicatives et que les chiffres qui y sont indiqués n'auraient rien d'absolu.

L'auteur de la consultation ne craint pas de pousser son argumentation jusqu'à l'absurde en attribuant à l'art. 4 de l'Accord de Bonn une portée simplement provisoire. Il va jusqu'à soutenir qu' "à la fin de l'exécution du traité entre Etats, c'est-à-dire lorsque tous les cas d'avoirs allemands en Suisse auront été épuisés, la valeur totale de tous ces avoirs devra faire l'objet d'une nouvelle estimation et qu'ensuite les contributions des propriétaires allemands de semblables avoirs devront être fixées à un montant qui corresponde à la proportion de l'indemnité de règlement par rapport à la nouvelle estimation de la valeur totale de la fortune allemande en Suisse." (Consultation, pages 11 et 12).

Il est superflu de relever que le savant professeur interprète l'accord tel qu'il désirerait qu'il eût été rédigé. Ses conclusions ne trouvent aucun appui, ni dans le texte de l'accord de Bonn, ni dans celui de l'Accord de Berne de 1952. Il a oublié une chose capitale: on est en présence de traités internationaux et ces traités doivent être interprétés par application des règles du droit des gens.

III.

L'interprétation des traités internationaux est dominée par deux principes fondamentaux qui sont les suivants:

- 1° Il n'y a pas lieu d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation; et
- 2° Pour déterminer le sens et la portée exacts d'un traité il faut rechercher quelle est l'intention des Etats qui l'ont conclu.

Ce n'est que si l'application de ces deux principes ne permet pas de résoudre les difficultés que soulève l'exécution d'un traité international, que si elle conduit à de véritables absurdités, qu'il faut recourir à d'autres modes d'interprétation, telles que l'interprétation historique, l'interprétation téléologique, l'interprétation restrictive, etc.

Reprenons ces deux principes fondamentaux.

Ad. 1 En vertu du premier principe, il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. Il a déjà été commenté avec clarté par Vattel dans les termes suivants:

"Quand un acte est conçu en termes clairs et
 "précis, quand le sens en est manifeste et ne
 "conduit à rien d'absurde, on n'a aucune raison
 "de se refuser au sens que cet acte présente.
 "naturellement. Aller chercher ailleurs des
 "conjectures, pour le restreindre ou pour
 "l'étendre, c'est vouloir l'é luder." (Le droit
 des gens Livre II, chap. XVII, par. 263).

Cette maxime est éminemment raisonnable. Elle a été appuyée par l'autorité considérable de M. Max Huber qui s'est exprimé comme suit à l'Institut de droit international:

"Il est évident que l'essentiel d'un contrat,
 "d'une convention, d'un traité est la volonté
 "concordante des parties. Sans cette concor-
 "dance, il n'y a pas de contrat et, en
 "conséquence, ni droits, ni obligations qui
 "pourraient en résulter. Pour le droit non
 "écrit, droit coutumier et règles générales, la
 "rationalité, la conformité avec les principes
 "de justice et d'équité est essentielle;
 "par contre, pour le droit écrit (traités,
 "codification) la certitude de la règle

"juridique est l'intérêt qui prime." (Annuaire de l'Institut de droit international, 1952, vol. 44, tome I, p. 199).

Dans le même sens Guggenheim, Traité de droit international public, éd. française, 1953 vol. I, p. 132; Rousseau, Principes généraux de droit international public, 1944, tome I, p. 678.

On a prétendu contester l'exactitude de cette maxime en relevant qu'elle repose au fond sur un cercle vicieux, car avant de renoncer à interpréter un texte, il faudrait démontrer que ce texte n'a pas besoin d'interprétation. Mais cette critique - qui peut être fondée dans certains cas - méconnaît la réalité de la vie internationale où des textes conventionnels absolument clairs sont taxés d'ambiguïté parce qu'une partie les trouve incommodes et prétend leur faire dire ce qu'ils ne disent pas.

Aussi bien, lorsqu'on consulte la jurisprudence des juridictions internationales, est-on amené à constater qu'elle a fait de nombreuses applications de la règle dégagée par Vattel dès le XVIII^e siècle. En voici quelques exemples:

Avis consultatif de la C.P.J.I. du 31 juillet 1922 sur l'interprétation de la partie XIII du traité de Versailles (compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole):

"Dans chaque cas spécial la question se réduit
"forcément à celle de savoir quel est le sens
"exact des termes mêmes du traité; c'est à ce
"point de vue que la Cour se propose d'aborder
"la question qui lui est soumise." (série A/B
No 2, p. 22).

Arrêt de la C.P.J.I. du 17 août 1923 sur l'interprétation de l'art. 380 du traité de Versailles (affaire du Wimbledon):

"La Cour ne saurait aller, sous couleur d'inter-
"prétation restrictive jusqu'à refuser à
"l'art. 380 le sens qui est commandé par ses
"termes formels. Ce serait une singulière
"interprétation que de faire dire à un traité

"exactement le contraire de ce qu'il dit."
(série A/B No 5, p. 24 - 25).

Avis consultatif de la C.P.J.I. du 15 septembre 1923 sur l'interprétation de l'art. 4 du traité des minorités polonaises du 28 juin 1919 (affaire de l'acquisition de la nationalité polonaise):

"Le devoir de la Cour est nettement tracé.
"Placée en présence d'un texte dont la clarté
"ne laisse rien à désirer, elle est tenue de
"l'appliquer tel qu'il est, sans qu'elle ait
"à se demander si d'autres dispositions
"auraient pu lui être ajoutées ou substituées
"avec avantage." (série A/B No 7, p. 20).

Décision de la Commission Mixte des réclamations germano-américaines du 1er novembre 1923 sur l'interprétation du traité du 25 août 1921 entre les Etats-Unis et l'Allemagne, (affaire du Lusitania):

"Le traité est notre charte. Nous ne pouvons
"pas aller plus loin que ce qu'il prévoit
"expressément ou ce qu'il implique clairement
"dans l'octroi que nous faisons des dommages-
"intérêts pour n'importe quelle réclamation
"particulière. Nous jugeons que le langage
"clair et dépourvu d'ambiguïté qu'il emploie
"n'autorise pas l'imposition de pénalités.
"D'où découle l'application du précepte fonda-
"mental: il n'est pas légitime d'interpréter
"ce qui ne donne pas lieu à interprétation."
(Witenberg, Décisions de la Commission, 1926,
tome I, p. 37).

On pourrait multiplier les citations. La jurisprudence de l'actuelle C.I.J. à La Haye est orientée dans le même sens.

Si nous consultons maintenant le texte du traité de Bonn nous constatons qu'au sujet de l'indemnité de règlement à verser aux "Trois Gouvernements Alliés", il est absolument clair; le montant en a été fixé à 121,5 millions; c'est une somme invariable. Il est tout aussi clair en ce qui concerne les contributions à verser par les propriétaires allemands; leurs quotes-parts sont fixées d'une manière invariable à l'art. 4. Enfin les produits

des réalisations totales des biens allemands en Suisse sont aussi irrévocablement attribués au compte de règlement par les art. 2 b) et c) de cet Accord. Il n'y est pas prévu que l'indemnité de règlement devrait être diminuée si les contributions et le produit des réalisations restaient en définitive inférieurs à la somme de 121,5 millions de francs suisses. Il n'est pas prévu non plus que les contributions devraient être augmentées si elles ne suffisaient pas à atteindre ce chiffre. Inversément, rien dans le traité ne permet de conclure soit à une augmentation de l'indemnité de règlement afin qu'elle atteigne le 1/3 des contributions effectivement versées par les propriétaires en vertu de l'art. 4, ch. 2 de l'Accord, soit à une diminution de ces contributions si leur total dépassait la somme de 121,5 millions.

Aucune disposition du traité ne fait la moindre allusion au caractère provisoire qu'auraient, selon la consultation Giacometti, les contributions des propriétaires allemands, ni à une nouvelle évaluation de tous les avoirs allemands en Suisse, suivie d'une fixation qui serait alors seulement définitive des contributions à la charge de ces propriétaires.

Le mode d'interprétation imaginé par le savant auteur ne vise à rien de moins qu'à introduire dans l'Accord des solutions qui n'y figurent pas; pour employer les expressions qu'on rencontre dans la jurisprudence internationale, il lui donne un sens qui n'est pas commandé par les termes formels du traité; il ajoute à ce dernier des dispositions tout à fait nouvelles, ou entend y substituer des règles qui lui paraissent plus orthodoxes. Ce faisant, il s'écarte nettement de la certitude des règles juridiques adoptées par les Etats contractants.

Il convient de relever encore que si on voulait s'engager dans la voie indiquée par le professeur Giacometti, il faudrait en tout cas déduire du compte de règlement les montants provenant du produit des réalisations d'avoir allemands qui font l'objet de l'art. 2, litt. b) et c) et de l'art. 8 de l'Accord de Bonn, puisque le Gouvernement doit tenir à la disposition des diverses

catégories de propriétaires allemands qui y sont mentionnés la contre-valeur totale en Deutsche Mark de ces avoirs (art. 9 de l'Accord de Bonn). J'ignore quel peut en être le chiffre exact, mais je me demande si, après ces déductions, le total des contributions versées par les propriétaires allemands en vertu de l'art. 4 de l'Accord de Bonn dépasserait encore la somme forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses; en tablant sur un total d'environ 160 millions au compte de règlement, il suffirait que le quart des propriétaires allemands n'aient pas fait usage des art. 4 et 5 de l'Accord de Bonn pour supprimer tout **excédent** et ramener les contributions à environ 120 millions de francs suisses.

Quoi qu'il en soit de l'exactitude de cette observation, c'est précisément pour éviter ces complications et ces calculs que le système de l'indemnité forfaitaire a été adopté, et qu'a également été adopté par l'Accord de Bonn le système de contributions à des quotes-parts fixes à payer par les propriétaires, sans le faire dépendre du fait que l'indemnité forfaitaire serait ou ne serait pas couverte de cette manière. La réglementation de l'Accord de Bonn est donc fort claire, simple, et ne présente pas d'ambiguïtés.

Ad. 2 Le sens naturel et clair d'une convention internationale ne doit céder que s'il est établi qu'il ne correspond pas à l'intention réelle et concordante des parties. Il faut alors interpréter le traité en recherchant quelle est cette intention commune.

Dans ce sens le professeur Bourquin, *Annuaire de l'Institut de droit international* 1952, vol. 44, tome II, p. 388.

Mais alors, ainsi que le relève fort exactement le professeur Guggenheim,

"le fardeau de la preuve incombe à la partie
"qui prétend donner aux termes ou dispositions
"contestés du traité un sens différent du "sens
"clair." (*Traité de droit international public*,
éd. française, 1953, vol. I, p. 133).

La jurisprudence internationale s'est fréquemment appuyée sur l'intention des Parties pour éclairer le sens de dispositions conventionnelles, même lorsque le problème litigieux n'avait pas été prévu lors de l'élaboration du traité, et a fortiori lorsque, bien qu'ayant été prévu par les Parties, il n'a pas été résolu par elles. Glanons, dans ce domaine également, parmi des décisions très nombreuses, celles qui paraissent les plus typiques:

Décision du 8 avril 1858 de la Commission Mixte Etats-Unis/Grande-Bretagne sur l'interprétation du traité du 5 juin 1854 (affaire des pêcheries réservées):

Ayant à déterminer l'embouchure de la rivière Mira-michi, la décision conclut qu'"il est clair que les auteurs du traité entendent exclure les embouchures des rivières de leur commune possession." (Rec. des arb. internat. La Pradelle-Politis II, p. 455).

Sentence arbitrale du 14 octobre 1902 du roi de Suède-Norvège Oscar II sur l'acte général du 14 juin 1889 établissant le statut des Iles Samoa, entre l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis:

La sentence se réfère directement à l'intention des Parties telle qu'elle s'est exprimée lors des négociations du traité de 1889 (Rec. internat. des traités du XXe siècle, Descamps et Renault, année 1902, p. 643).

Sentence du 25 juin 1914 de la Cour Permanente d'arbitrage sur l'interprétation de la Convention de La Haye du 1er octobre 1904 concernant la délimitation de leurs possessions respectives dans l'île de Timor entre les Pays-Bas et le Portugal. La sentence déclare:

"Il ne reste plus qu'... à rechercher quelle a été la réelle et commune intention des Pays-Bas et du Portugal lors des négociations de 1902 qui ont abouti à la convention de 1904." Puis la partie essentielle de la sentence spécifie à l'imitation de notre C.O. (l'arbitre unique

était M. Lardy alors ministre de Suisse à Paris):
 "Les principes généraux sur l'interprétation des
 "conventions exigent qu'on tienne compte de la
 "réelle et commune intention des Parties sans
 "s'arrêter aux expressions ou dénominations
 "inexactes dont elles ont pu se servir par erreur."
 (Revue générale de droit international public,
 1916, p. 110).

Sentence arbitrale du 18 avril 1925 de M. Eugène Borel sur
 l'interprétation du traité de paix de Lausanne (affaire de la ré-
 partition de la dette ottomane).

"L'arbitre décide que la question doit être
 "résolue en considération de l'intention
 "commune des Hautes Parties contractantes."
 (Sentence, p. 41 - 42).

Avis consultatif de la C.P.J.I. du 3 mai 1928 sur l'inter-
 prétation du "Beamtensabkommen" du 22 octobre 1921 entre la Pologne
 et Dantzig:

"On ne saurait contester que l'objet même
 "d'un accord international, dans l'intention
 "des Parties contractantes, puisse être
 "l'adoption par les Parties de règles déter-
 "minées, créant des droits et des obligations
 "pour des individus, et susceptibles d'être
 "appliquées par des tribunaux nationaux. Que
 "telle ait été l'intention, dans le présent cas,
 "c'est ce qu'on peut établir en se référant aux
 "termes du Beamtensabkommen." (Série A/B No 28,
 p. 17).

On pourrait encore citer d'autres précédents. Mais la
 décision la plus caractéristique est peut-être celle de la Com-
 mission franco-mexicaine des réclamations du 10 octobre 1928 sur
 l'interprétation de la convention à la base de ces réclamations
 du 25 septembre 1924 (affaire Georges Pinson). On y trouve des
 précisions très utiles pour prévenir une utilisation abusive de
 la méthode d'interprétation par la recherche de l'intention des
 parties. Les commissaires se sont exprimés comme suit:

"Autant que le texte de la convention est
 "clair par lui-même, il n'y a pas lieu d'en
 "appeler à de prétendues intentions contraires
 "de ses auteurs, sauf le cas exceptionnel dans
 "lequel les deux Parties litigantes reconnaîtraient
 " que le texte ne correspond pas à leur
 "intention commune. Autant que le Texte n'est
 "pas suffisamment clair, il est loisible de
 "recourir aux intentions des parties contrac-
 "tantes. Si, dans ce cas, les intentions sont
 "claires et unanimes, elles doivent prévaloir sur
 "toute autre interprétation possible. Si au
 "contraire elles divergent ou ne sont pas
 "claires, il faut rechercher l'interprétation qui
 "dans le cadre du texte, correspond le mieux,
 "soit à une solution raisonnable de la contro-
 "verse, soit à l'impression que l'offre de la
 "Partie qui a pris l'initiative, a raisonnable-
 "ment et de bonne foi dû faire sur l'autre
 "Partie." (Revue Générale de droit international
 public 1932, p. 652 - 653).

Il faut aussi citer dans la même orientation, l'Avis consultatif de la C.P.J.I. du 11 décembre 1931 sur l'interprétation de l'art. 104, ch. 2 du traité de Versailles:

"La Cour n'est pas disposée à admettre que l'on
 "puisse élargir le texte du traité de Versailles
 "et y voir des stipulations représentées comme
 "étant le résultat des intentions proclamées
 "par les auteurs du traité, mais que ne formule
 "aucune disposition du texte lui-même."
 (Série A/B No 43, p. 144).

Bien que le texte de l'Accord de Bonn de 1952 soit clair, voyons cependant, par surabondance de droit, si on peut déduire de l'intention des parties contractantes une conclusion venant appuyer le point de vue de la consultation Giacometti.

Il a été de l'intention des Parties contractantes dans l'Accord de Bonn de liquider une fois pour toutes la situation des propriétaires allemands en Allemagne à propos de leurs biens et avoirs en Suisse. A cette fin, on y a prévu le versement d'une indemnité forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses aux "Trois Gouvernements Alliés", et cette somme a été acceptée par

eux dans l'Accord de Berne du 28 août 1952, en règlement définitif des droits qu'ils avaient sur ces biens en vertu de l'Accord de Washington. L'art. 1er, al. 2 in fine de l'Accord de Berne est formel sur ce point:

"... les revendications en ce qui les
 "concerne des Trois Gouvernements et des
 "Gouvernements au nom desquels ils agissent
 "seront considérées comme réglées définitive-
 "ment."

Or, il est certain qu'en fixant les parts des propriétaires auxquelles ceux-ci doivent volontairement renoncer pour pouvoir disposer du reste de leurs avoirs en Suisse, parts qui doivent être versées au compte de règlement en faveur du Gouvernement allemand avec tout le produit des réalisations des avoirs des propriétaires allemands qui se refusent aux contributions prévues à l'art. 4 de l'Accord de Bonn, ou qui omettent d'introduire une demande pour obtenir le déblocage de leurs biens en vertu des art. 5 et 7 dudit Accord, les Parties contractantes étaient de toute évidence parfaitement conscientes du fait que ces diverses sources d'alimentation du compte de règlement ne pouvaient pas avoir le résultat de parfaire exactement le montant de l'indemnité forfaitaire de 121,5 millions. Elles n'ont pas pu ne pas s'en rendre compte, car nul ne pouvait savoir quel serait le nombre des propriétaires qui préféreraient renoncer volontairement à leur part contributoire, quel serait celui des propriétaires qui préféreraient

toucher en Allemagne, en marks, la contre-valeur totale de leurs avoirs liquidés, en vertu des art. 8 et 9 de l'Accord de Bonn, et quelle serait la proportion des propriétaires négligents. En outre, l'évaluation de ces avoirs et celle du produit de leur liquidation ne pouvaient être qu'approximatives. Les Puissances contractantes ont dû nécessairement considérer que le compte de règlement présenterait un excédent ou un déficit. Ainsi que je l'ai déjà relevé, les organes suisses chargés d'exécuter puis de liquider (en partie) l'Accord de Washington ont plutôt tablé sur un déficit. D'autres ont pu faire des calculs plus

optimistes. Le chiffre exact qui, en définitive serait atteint ne pouvait être fixé avec certitude.

Mais ce qui n'est pas douteux, c'est que les négociateurs le sachant et le voulant, n'ont pas entendu adopter des règles spéciales sur l'attribution de cet excédent ou sur la charge de ce déficit. Une attitude contraire eût été incompatible avec leur volonté de régler définitivement, et non pas provisoirement comme le soutient mon honorable collègue de la Faculté de droit de Zurich, les prétentions des Etats signataires de l'Accord de Washington.

A supposer que tous les propriétaires allemands eussent préféré la liquidation totale de leurs biens contre indemnisation totale en Deutsche Mark par le Gouvernement fédéral allemand, conformément à l'art. 9 de la Convention de Bonn, l'Allemagne aurait touché la totalité du compte de règlement et aucune disposition conventionnelle, ni aucun engagement diplomatique avec la Suisse ne l'empêcherait de prélever, à titre de péréquation (Lastenausgleich), le 50 % sur les sommes en marks dues aux propriétaires d'avoirs liquidés en Suisse; le montant supérieur à l'indemnité de règlement de 121,5 millions lui reviendrait dans sa totalité. Il doit en être évidemment de même si l'excédent résulte de contributions des propriétaires allemands qui renoncent à la part de la valeur de leurs avoirs conformément à l'art. 4 de la Convention de Bonn, avec cette différence que le Gouvernement allemand s'est engagé envers la Suisse à ne pas percevoir de prélèvement de péréquation (Lastenausgleich) sur la partie restante des avoirs pour la libération desquels les propriétaires allemands ont préféré faire usage de l'art. 4 du traité de Bonn.

En réalité, les négociateurs ont eu la réelle et commune intention d'attribuer une somme forfaitaire fixe aux "Trois Gouvernements Alliés" et d'exiger également des propriétaires des contributions répondant à une proportion fixe et sur le montant desquelles il n'y avait plus à revenir.

On est en présence de ce que la science du droit appelle un silence qualifié, c'est-à-dire une solution qui est implicite-ment mais indubitablement voulue par les Etats contractants et qui résulte logiquement des stipulations qu'ils ont librement discutées pendant de longs mois et finalement adoptées. En signant l'Accord de Bonn, le Gouvernement fédéral allemand a indiscutablement assumé un certain risque, celui d'avoir à couvrir le déficit du compte de règlement si les contributions n'atteignaient pas la somme forfaitaire de 121,5 millions; inversement il a le droit de bénéficier de toutes les contributions qui sont versées au compte de règlement, même si elles dépassent cette somme.

Je suis d'accord avec le professeur Giacometti pour reconnaître que l'Accord de Bonn ne contient aucune disposition d'ordre fiscal et que la Suisse ne s'est en aucune mesure obligée à prêter son assistance au Gouvernement fédéral allemand pour le recouvrement des impôts qu'il entendrait prélever sur tout ou partie des avoirs allemands en Suisse appartenant à des Allemands en Allemagne. Mais il faut relever que les contributions qui sont versées au compte de règlement n'ont pas le caractère d'impôts; ce sont des montants que les propriétaires versent pour rédemer les droits que les Gouvernements Alliés tenaient de l'Accord de Washington. Le Gouvernement fédéral allemand s'est d'ailleurs engagé, par un échange de notes diplomatiques, envers la Suisse à ne pas prélever le "Lastenausgleich" de 50 % sur la partie restante des avoirs en Suisse qui sont remis à la libre disposition des propriétaires allemands, après paiement des contributions prévues à l'art. 4 du traité de Bonn.

Il résulte de ces considérations que l'intention réelle et commune des Hautes Parties contractantes a trouvé son expression adéquate dans l'Accord de Bonn; celui-ci est parfaitement clair et il n'y a pas lieu, par voie d'interprétation, de lui faire dire plus ou autre chose que ce qui résulte de la rédaction qui a été adoptée par les négociateurs.

Ainsi que l'a déclaré l'Institut de droit international dans sa session de Sienne en 1952, le point de départ de tout processus d'interprétation des traités c'est le sens naturel des termes employés par ses rédacteurs. Et il doit en être ainsi pour la raison qu'a indiquée, au cours des débats, avec beaucoup de pertinence, M. le professeur Max Huber:

"La parole écrite tient dans l'art du juriste
"une place éminente, aussi éminente que la
"place des mathématiques dans l'art de
"l'ingénieur. Les uns et les autres visent
"à la précision, et cette précision ne peut
"être atteinte par le juriste que par un
"choix réfléchi et judicieux des mots."
(Annuaire de l'Institut de droit international
1952, vol. 44, Tome II, p. 379).

En vertu du traité de Bonn, la République fédérale d'Allemagne a le droit d'exiger que toutes les sommes qui servent à alimenter le compte de règlement soient versées à la Banque Nationale Suisse, au nom de la Bank Deutscher Länder, mais en faveur du Gouvernement allemand. La République fédérale d'Allemagne a le droit de disposer librement de la totalité de ce compte, sans que la Suisse puisse élever une prétention quelconque sur la part excédentaire, ce que la Suisse ne soutient pas d'ailleurs. De leur côté, les propriétaires allemands ne peuvent pas, en vertu de l'Accord de Bonn, exiger la répartition de la part excédentaire au pro rata des versements qu'ils ont opérés au compte de règlement; pour leur assurer ce droit une modification de l'Accord de Bonn ne serait pas même nécessaire, car le Gouvernement fédéral allemand a toujours la possibilité de renoncer en tout ou partie à ses droits en faveur de certains de ses ressortissants. Un Accord spécial avec la Suisse ne serait nécessaire que pour assurer l'exécution technique des restitutions aux propriétaires allemands qui ont versé les contributions prévues à l'art. 4 de l'Accord de Bonn, car leurs noms n'ont pas été communiqués au Gouvernement fédéral allemand.

IV.

Le texte de l'Accord de Bonn doit d'autant plus être considéré comme reproduisant fidèlement la réelle et commune intention des Parties contractantes, que le sens qui est précisé dans la présente consultation ne donne lieu à aucune controverse entre les Etats signataires. En réponse à une "petite question" du Conseiller national Obrecht du 24 mars 1955, le Conseil Fédéral a répondu, le 2 juin 1955, que "le Gouvernement Suisse n'a pas de prétentions "à faire valoir sur cet excédent et qu'il ne saurait suspendre ou "modifier la procédure en cours sans modifier préalablement l'accord "en vigueur. Il appartient au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne de faire, le cas échéant, des propositions à ce "sujet; jusqu'à ce jour ce Gouvernement s'en est abstenu."

Il n'y a donc pas de questions litigieuses entre la Suisse et l'Allemagne au sujet de l'interprétation de l'Accord de Bonn. Les autorités suisses l'ont exécuté et continuent à l'exécuter d'une manière qui répond au sens que le Gouvernement fédéral allemand attribue à cet Accord, en versant au compte de règlement le montant des contributions des propriétaires allemands bien que celles-ci aient dépassé le montant de l'indemnité forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses versée aux "Trois Gouvernements Alliés". Le litige international ne surgirait que si la Suisse, modifiant son point de vue, cessait soudain d'opérer ces versements; c'est à quoi tend la requête du 11 octobre 1955 de divers membres de l'assemblée fédérale et avocats. Si le Conseil fédéral en adoptait les conclusions, il en résulterait très probablement une demande d'arbitrage de la part du Gouvernement allemand, et le tribunal arbitral ne pourrait pas ignorer l'interprétation concordante, manifesté par de nombreux actes d'exécution, qui a été donnée par les deux Etats signataires à l'Accord de Bonn. La manière dont un traité a été exécuté est en effet souvent considérée, par la jurisprudence internationale, comme un des moyens les plus sûrs de dégager la véritable intention des parties.

Dans ce sens, la C.P.J.I. dans son Avis consultatif du 3 mars 1928 concernant les Réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantzikois contre l'administration polonaise des chemins de fer: "L'Intention des parties - que l'on doit rechercher dans le contenu de l'accord en prenant en considération la manière dont l'accord a été appliqué - est décisive." (Série A/B No 15, p. 17).

Voir aussi, Avis consultatif du 12 août 1922 concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière d'agriculture (Série A/B No 2, p. 38);

Arrêt du 12 septembre 1924 sur l'interprétation du par. 4 de l'Annexe à l'art. 179 du Traité de Neuilly (Série A/B No 11, p. 8 et 9).

On ne voit pas d'ailleurs sur quelles règles de droit des gens, des tiers, personnes privées, pourraient se fonder pour préconiser une interprétation d'un traité international qui n'est celle d'aucune des Hautes Parties contractantes.

V.

Il reste à examiner l'argument **fondé** sur le respect de la propriété privée en droit suisse et en droit international. Le professeur Giacometti invoque le principe dont l'exactitude n'est pas contestable, que l'expropriation de biens privés ne peut avoir lieu que moyennant complète indemnisation des personnes lésées; il relève qu'en vertu de l'Accord de Bonn, les propriétaires allemands doivent opter entre le versement d'une contribution du tiers (en général) de leurs biens bloqués en Suisse depuis 1945, et la liquidation de ces avoirs bloqués; dans les deux cas, ils sont l'objet de mesures d'expropriation forcée sans indemnité ou sans complète indemnité. L'éminent auteur va jusqu'à parler d'une confiscation de valeurs patrimoniales par la Confédération au profit de l'Allemagne (consultation p. 15). Il estime que cela est évident pour les propriétaires allemands qui versent la contribution du tiers de la valeur de leurs biens

bloqués pour pouvoir disposer du reste; leur fortune est directement amputée du tiers qui doit être versé au compte de règlement en faveur de l'Allemagne. Mais, à son avis, il y a aussi expropriation sans complète indemnité en cas de liquidation des avoirs des propriétaires qui préfèrent ne pas faire le versement de la contribution de $33 \frac{1}{3}$ pour-cent.

Sur ce dernier point la consultation Giacometti n'est évidemment pas objective, car l'art. 19 de l'Accord de Bonn, assure à cette dernière catégorie de propriétaires une indemnisation totale par le Gouvernement allemand, en Deutsche Mark, au cours de conversion officiel du franc suisse. Le professeur Giacometti ne l'ignore pas; mais il soutient néanmoins qu'il ne s'agit que d'une indemnisation partielle, car elle sera grevée de toutes les impositions prévues par le droit fiscal allemand et ne sera versée aux intéressés qu'après déduction de tous les impôts arriérés, éventuellement des amendes fiscales et surtout du prélèvement allemand de péréquation (Lastenausgleich), en sorte, qu'en définitive, elle sera amputée d'un montant largement supérieur à $33 \frac{1}{3}$ pour cent. Cette argumentation est paradoxale, car même sans atteinte à leurs avoirs en Suisse, ces propriétaires, domiciliés en Allemagne, n'auraient pu échapper, sans fraude fiscale, aux charges publiques imposées par l'Allemagne à ses habitants.

Les critiques du professeur Giacometti ne peuvent donc être retenues qu'en ce qui concerne les propriétaires ayant consenti à verser les contributions prévues à l'art. 4 de l'Accord de Bonn. Je n'entends pas contester qu'elles soient incompatibles avec le droit commun en Suisse et avec le droit international public général. Mais elles sont conformes au droit positif en vigueur en Suisse, car, et l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et l'Accord de Bonn du 26 août 1952 ont permis ces expropriations partielles sans complète indemnité.

L'Accord de Washington, par suite de circonstances qui sont notoires, a entraîné pour la Suisse l'obligation de bloquer les biens en Suisse de ressortissants allemands en Allemagne et

de les liquider, donc d'exproprier leurs propriétaires. Ces expropriations ont donc une base juridique. Elles ne doivent pas avoir lieu sans indemnité. Mais ledit Accord resta très vague sur le montant de cette indemnisation. Il se borne à prévoir que les lésés "seront indemnisés en monnaie allemande, à un cours fixe applicable dans tous les cas, en contre-partie de leurs biens liquidés en Suisse" (Chiffre I, 2 de l'Accord de Washington), les autorités compétentes en Allemagne devant prendre les mesures nécessaires pour enregistrer le titre des "intéressés allemands aux biens liquidés à recevoir la contre-partie de ceux-ci, en monnaie allemande, calculés à un taux de change uniforme" (Annexe I, litt. c dudit Accord). L'Accord ne contient aucune indication sur le cours du change à appliquer, et on sait que les Gouvernements Alliés et la Suisse n'ont jamais réussi à le fixer de concert, ce qui a entraîné l'inapplicabilité de l'Accord de Washington. Le meilleur cours de conversion proposé par les Alliés était de 78 Mk pour 100 francs suisses et il fut rejeté par la Suisse qui, dans l'intérêt des propriétaires, l'avait trouvé insuffisant. Je ne pense pas qu'aucun des organes suisses chargés de l'exécution de l'Accord de Washington ait jamais nourri l'illusion que les propriétaires pussent être indemnisés à 100 %. Ceux-ci s'attendaient à subir des pertes, résultant non seulement du taux de conversion des francs suisses en mark, mais aussi de la dépréciation de leurs actifs, de la liquidation de ces derniers, de la stagnation de leurs entreprises, etc. On peut dire que l'Accord de Washington n'assurait qu'une indemnité équitable et non pas totale aux personnes expropriées.

Les Gouvernements Alliés n'ayant jamais consenti à l'abrogation de l'Accord de Washington, les biens allemands en Suisse étaient exposés à un blocage d'une durée indéterminée sans que leurs propriétaires fussent en mesure de prévoir quand, et même si, une indemnité équitable serait versée. On était dans une impasse.

C'est pour en sortir que le Gouvernement allemand a proposé lui-même le plan de règlement qui a été adopté dans l'Accord de Bonn. La contribution du tiers de leurs avoirs qui est de-

mandée aux propriétaires allemands représente donc le prix que ceux-ci ont dû payer pour pouvoir récupérer des biens bloqués, en partie déjà expropriés, et pour en éviter la liquidation totale. C'est un sacrifice équitable qui leur est demandé, et s'il paraît à première vue qu'il a été fixé à un pourcentage supérieur à celui des pertes que la Suisse n'a pas voulu imposer aux propriétaires allemands en application de l'Accord de Washington, il ne faut pas oublier qu'en réalité la monnaie allemande actuelle a un pouvoir d'achat bien supérieur aux marks qui auraient été versés aux expropriés selon le chiffre 1, 3 de cet Accord. La solution qui est intervenue est donc équitable.

C'est vainement qu'on soutiendrait que l'Accord de Washington ayant été abrogé par l'Accord de Bonn, l'atteinte à la propriété privée des Allemands qui résulte de l'abandon du tiers de leurs avoirs en Suisse est dépourvue de toute base juridique.

Les Accords de Washington et de Bonn, qu'on les trouve bons ou critiquables, sont de droit positif suisse. Ils sont signés par le Gouvernement fédéral et approuvés par l'Assemblée fédérale. Le premier autorise le blocage, la liquidation et l'expropriation des avoirs en Suisse appartenant à des Allemands en Allemagne. Le second fixe les conditions auxquelles ces blocages, liquidations et expropriations peuvent être rédimés. Ils constituent la base juridique sur laquelle s'appuient les autorités fédérales pour porter atteinte à la propriété privée de certains ressortissants allemands en Suisse. Cette base juridique n'est pas ébranlée par le fait que l'Accord de Washington ayant cessé de sortir ses effets en ce qui concerne les biens en Suisse de ressortissants allemands dans la République fédérale d'Allemagne, toute mesure restrictive au droit de libre disposition de ces derniers aurait été abolie; ce point de vue n'est pas exact; ces mesures n'ont disparu qu'aux conditions fixées par l'Accord de Bonn, et comme j'ai établi qu'il était de l'intention des Parties que les contributions et produits des liquidations fussent versés au compte de règlement, même si le montant de celui-ci dépasse l'indemnité de règlement de 121,5 millions de

francs suisses, les droits des propriétaires restent juridiquement limités par cet Accord.

Il est admis en droit public suisse que les traités conclus par la Confédération peuvent déroger à des dispositions de droit interne et même de droit constitutionnel.

Dans ce sens Burckhardt: "Staatsverträge
"können aber dem Gesetz und auch dem Ver-
"fassungsrecht derogieren, und wenn sie
"derogieren, heben sie das widersprechende
"Landesrecht nicht formell auf."

Kommentar der Bundesverfassung, p. 790

Guggenheim: "La constitution fédérale suisse
"ne connaît pas de limitation quant à la
"matière pour la conclusion de conventions
"internationales."

Traité de droit international public, éd. franç.
vol. I page 63, note 3.

Les déclarations du Conseiller National Müller
dans le Bull.stén. du Conseil National, 1949,
p. 736 doivent aussi être comprises dans ce
sens:

"Es widerspricht unserer Verfassung, dass für
"den Abschluss von Staatsverträgen eine gesetz-
"liche oder sogar noch eine verfassungsmässige
"Grundlage geschaffen werden müsse. Nicht nur
"die Praxis der Gerichte und nicht nur die
"Doktrin ist der Auffassung, dass das nicht
"nötig sei, sondern die ganz klaren Bestimmungen
"der Art. 85, 95 und 113 der Verfassung lauten
"so ... Und nun hat schon, vom Beginn der 1848er
"Verfassung an, die These unangefochten gegolten,
"dass die Staatsverträge Gesetze und sogar die
"Verfassung aufheben."

La garantie de la propriété privée bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans la Constitution fédérale, fait l'objet de dispositions spéciales dans plusieurs constitutions cantonales, et il est indubitable, nos dispositions légales et constitutionnelles sur l'expropriation pour cause d'utilité publique le prouvent, qu'elle est reconnue par l'ordre juridique suisse. Il n'en demeure pas moins vrai qu'elle peut être limitée par des traités

internationaux; l'Accord de Washington, dont l'invalidité n'a jamais été invoquée, l'établit, ainsi que l'Accord de Bonn qui, en définitive, a entraîné une amélioration certaine de la situation des propriétaires allemands en ce qui concerne leurs avoirs en Suisse, comparée à ce qu'elle était d'après le premier de ces traités.

Des traités de ce genre, consécutifs à une longue et cruelle Guerre mondiale, sont en quelque sorte la rançon que les belligérants imposent aux neutres pour le respect de leur neutralité pendant les opérations militaires actives. On en trouve déjà un exemple après la I^{ère} Guerre Mondiale dans l'art. 435 du Traité de Versailles qui a permis à la France d'obtenir l'abolition du droit de la Suisse d'occuper la Savoie du Nord; on en trouve un second exemple, après la II^e Guerre Mondiale, dans l'obligation exigée des neutres, non seulement de la Suisse mais aussi de la Suède, de déroger aux règles de leur droit commun pour permettre la revendication de biens spoliés et de se prêter, nolens volens, à faire servir une partie des biens allemands sur leur territoire à la réparation des dommages causés par l'agression allemande. La Suisse, et d'autres Etats demeurés neutres, n'ont pas pu entièrement se soustraire à la pression diplomatique exercée par les Puissances victorieuses. Mais il est permis d'affirmer que la Suisse, plus que tout autre Etat, s'est efforcée de sauvegarder, dans toute la mesure du possible, les principes du droit et par conséquent aussi les intérêts des ressortissants allemands.

VI.

Sur la base de ces considérations, j'arrive aux conclusions suivantes qui, sans les reproduire textuellement, confirment les conclusions provisoires qui ont fait l'objet de ma lettre du 6 décembre dernier:

1. Il a été de l'intention commune des Etats contractants de liquider définitivement en ce qui concerne les avoirs en Suisse d'Allemands dans la République Fédérale d'Allemagne, par les Accords de Bonn du 26 août 1952 et de Berne du 28 août 1952, la situation qui avait été créée par l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les prétentions des "Trois Gouvernements Alliés" sur ces avoirs.
2. A cet effet, les Etats signataires des Accords de Bonn et de Berne sont tombés d'accord pour admettre, d'une part, une indemnité forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses, qui ne peut être ni augmentée ni diminuée, en faveur des "Trois Gouvernements Alliés", et, d'autre part, le versement de contributions proportionnelles des propriétaires allemands qui consentent à renoncer à une part de leurs avoirs conformément à l'art. 4, ainsi que le versement de la totalité du produit de la réalisation des avoirs de ceux des propriétaires allemands qui préfèrent ne pas verser ces contributions ou qui n'ont pas sauvegardé avec diligence leurs droits, ainsi que le leur permet l'art. 5 de la convention de Bonn.

Ces contributions et les produits de ces réalisations ont aussi un caractère irrévocable et définitif, car ils doivent être versés sans réserve au compte de règlement qui a été ouvert par la Banque Nationale Suisse à la Bank Deutscher Länder, en faveur du Gouvernement de Bonn.

3. L'Accord de Bonn ne contient aucune disposition prévoyant que des contributions complémentaires pourraient être demandées aux propriétaires allemands pour le cas où les versements au compte de règlement n'atteindraient pas la somme de 121,5 millions; il ne prévoit pas non plus que les propriétaires auraient droit à des restitutions pour le cas où leurs versements dépasseraient cette somme de 121,5 millions de francs suisses.

4. L'Accord de Bonn doit être interprété selon les règles du droit des gens et non pas selon celles du droit interne. D'après la jurisprudence des juridictions internationales, qui est très catégorique à ce sujet, il est impossible d'ajouter aux traités internationaux, par voie d'interprétation, des dispositions qui n'y figurent pas ou de supprimer celles adoptées par les Parties.

5. Les traités internationaux ne doivent donner lieu à interprétation que lorsque leur texte n'est pas clair. L'Accord de Bonn ne présente pas d'obscurités. Il n'y a donc pas lieu de recourir à l'interprétation, à moins que les deux Hautes Parties contractantes ne soutiennent que le texte adopté par elles ne correspond pas à leur réelle et commune intention, c'est-à-dire lorsqu'il y a divergence entre elles sur le sens à donner à certaines dispositions.

Des tiers, personnes privées, n'ont aucune qualité pour donner à un traité international une autre interprétation qui leur paraît plus favorable à leurs intérêts.

6. En l'espèce, il n'y a pas de doute que les intentions réelles des deux Parties à l'Accord de Bonn ne présentent pas de contradictions. Il est impossible que les négociateurs de cet Accord n'aient pas prévu que le montant des contributions et des réalisations imposées aux propriétaires allemands ne pourraient pas aboutir à la somme exacte de 121,5 millions de francs suisses. Ils n'ont pas pu ignorer que le compte de règlement présenterait un excédent ou un déficit. Si les Hautes Parties contractantes n'ont pas prévu l'adoption de règles spéciales au sujet de l'attribution de cet excédent ou de la charge de ce déficit, la raison en est qu'il était de leur commune et réelle intention d'en faire bénéficier l'Allemagne dans le premier cas, ou de le lui imposer dans le second.

- 30 -

7. L'Accord de Bonn ne prévoit aucune obligation à la charge de l'Allemagne de restituer l'excédent accusé par le compte de règlement au cours des opérations qu'il a rendues nécessaires. Cet excédent doit donc revenir au Gouvernement allemand. Il peut en disposer à sa guise; sauf accord contraire avec le Gouvernement suisse, celui-ci n'a pas l'obligation juridique de le restituer aux propriétaires allemands dont les avoirs sont tombés sous le coup de l'Accord de Washington.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance renouvelée de ma considération la plus distinguée.

sig. G. Sauser-Hall