

**Message
concernant la participation de la Banque nationale
suisse au Fonds en faveur des victimes
de l'Holocauste/Shoah dans le besoin**

du 25 juin 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant la participation de la Banque nationale suisse au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 juin 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Au cours des derniers mois, la Suisse a été une nouvelle fois confrontée à son attitude pendant la Seconde guerre mondiale. Le débat s'est concentré sur les relations économiques et financières que notre pays a entretenues avec les belligérants, et sur la manière dont ses banques ont traité la restitution des biens des victimes de l'Holocauste dans l'après-guerre.

Au-delà de la tournure émotionnelle qu'elle a pu prendre parfois, cette remise en question témoigne du besoin qui existe de faire plus de lumière sur une période difficile de notre histoire. Aussi le Parlement a-t-il adopté, le 13 décembre 1996, un arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste, arrêté qui a créé une base légale pour l'établissement d'une commission de neuf experts indépendants, présidée par le professeur Jean-François Bergier. Les travaux de cette commission dureront probablement entre trois et cinq ans.

L'activité de la place financière a été particulièrement placée sous le feu des critiques. C'est surtout la question des avoirs non réclamés déposés auprès des banques qui a retenu l'attention. L'Association suisse des banquiers a signé, en mai 1996, un Memorandum of Understanding avec la World Jewish Restitution Organisation, le Congrès juif mondial et l'Agence juive. Cet accord a permis la constitution d'un comité indépendant chargé de superviser la recherche auprès des banques suisses des avoirs dont les titulaires n'ont pas donné de nouvelles depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

Sans attendre les conclusions des recherches de la Commission Bergier, les trois grandes banques de notre pays ont pris l'initiative de mettre 100 millions de francs à la disposition du Conseil fédéral en vue de créer un fonds en faveur des victimes de l'Holocauste ou de leurs descendants qui sont aujourd'hui dans le besoin. L'ordonnance portant sur la création de ce fonds a été édictée par le Conseil fédéral le 26 février dernier. A l'heure actuelle, cette contribution de 100 millions de francs des grandes banques a été complétée par 70 millions de francs environ provenant de différents milieux économiques.

Les opérations sur or de la Banque nationale suisse (BNS) durant la période 1939-1945 ont également été critiquées. Durant la guerre, la stratégie de la BNS visait à maintenir la confiance du public dans la monnaie et à conserver en Suisse un stock d'or suffisant pour assurer les importations vitales du pays. De 1939 à 1945, elle a acheté de l'or pour 1,8 milliard de francs des Alliés et pour 1,5 milliard de francs de l'Axe, dont 1,2 milliard de francs d'Allemagne. A la fin des hostilités, il s'est avéré qu'une grande partie des livraisons de la Reichsbank provenait non des réserves allemandes d'avant-guerre mais de saisies effectuées – auprès des banques centrales et du public – dans les pays occupés.

Les opérations sur or de la BNS ont fait l'objet de discussions, en Suisse comme à l'étranger, pendant et après la guerre. Un accord avec les Alliés a été trouvé à Washington en 1946, par lequel la Suisse s'est engagée à verser 250 millions de francs pour la reconstruction de l'Europe alors que les Alliés renonçaient à toute revendica-

tions ultérieures relatives à l'or acquis par la Suisse auprès de l'Allemagne pendant la guerre.

Il appartiendra à la Commission Bergier de procéder à une analyse approfondie des opérations sur or de la BNS. Sans vouloir préjuger des conclusions des experts, la BNS constate que, si sa politique monétaire a contribué à préserver la Suisse d'une crise économique et financière, ses responsables ont trop peu tenu compte des conséquences morales et politiques de leurs actions et ont manqué de sens critique à l'égard de la Reichsbank.

Ces éléments, mis en rapport avec l'urgence des besoins des survivants de l'Holocauste et la détérioration de l'image de la Suisse à l'étranger, ont conduit la BNS à proposer sa participation au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste. Un montant de 100 millions de francs paraît approprié, compte tenu des versements de l'économie privée. En outre, il est en rapport avec les recettes de la BNS dans ses opérations sur or avec l'Allemagne durant la guerre. Par cette contribution, la Suisse vient en aide à ceux qui souffrent encore des conséquences des persécutions du national-socialisme alors qu'elle a eu la chance d'en être préservée.

Le Conseil fédéral tient à préciser que le présent message ne saurait en aucune façon anticiper sur les travaux de la Commission Bergier. Dans la mesure où il contient des estimations sur des faits historiques actuellement connus, ce message reflète l'opinion de la BNS. Le Conseil fédéral réserve expressément son appréciation définitive.

Message

Déclaration liminaire du Conseil fédéral

Le présent message vise à créer la base légale permettant le versement par la Banque nationale suisse (BNS) de 100 millions de francs au bénéfice du «Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah». C'est pourquoi le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter un arrêté fédéral de portée générale autorisant la BNS à verser 100 millions de francs au Fonds. Cette autorisation permet à la BNS de participer au Fonds indépendamment de toute notion de culpabilité comme de toute obligation légale.

Le 13 décembre 1996, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (RS 984; RO 1996 3487). Le Conseil fédéral a dès lors nommé, en vertu de l'article 2, 1^{er} alinéa, de cet arrêté, une commission d'experts indépendante présidée par le professeur Bergier. Cette commission examine pour l'heure la multitude de questions d'ordre historique et juridique qui se posent dans ce contexte. Aussi ce message ne saurait-il anticiper de quelque façon que ce soit sur les travaux de cette commission et sur leurs résultats. Dans la mesure où il va au-delà de faits historiques actuellement tenus pour certains, il ne reflète en aucun cas l'opinion du Conseil fédéral mais donne l'appréciation provisoire de la BNS. En ce qui concerne les événements historiques et leur appréciation, le message se limite ainsi à reproduire l'opinion de la BNS, le Conseil fédéral réservant pour l'instant expressément son appréciation.

1 **Partie générale**

11 **Point de la situation**

Au cours des derniers mois, la Suisse a été une nouvelle fois confrontée à son attitude pendant la Seconde guerre mondiale. Le débat s'est focalisé sur les relations économiques et financières que notre pays, dans le cadre de sa politique de neutralité, a entretenues avec les belligérants, et sur la manière dont ses banques ont traité la restitution des biens des victimes de l'Holocauste dans l'après-guerre. Les critiques internationales, souvent très violentes, ont porté atteinte à son image.

Au-delà de la tournure émotionnelle qu'elle a pu prendre parfois, cette remise en question témoigne du besoin qui existe encore de faire la lumière sur une période difficile de notre histoire. Aussi le Parlement a-t-il adopté, le 13 décembre 1996, un *arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste*, arrêté qui a créé une base légale pour l'établissement d'une commission de neuf experts indépendants, présidée par le professeur Jean-François Bergier. Les travaux de cette commission devraient durer de trois à cinq ans.

L'activité de la place financière, durant et après la guerre, a été spécialement placée sous le feu des critiques. C'est en particulier la question des avoirs non réclamés déposés auprès des banques qui a retenu l'attention. L'Association suisse des banquiers a signé, en mai 1996, un *Memorandum of Understanding* avec la World Jewish Restitution Organisation, le Congrès juif mondial et l'Agence juive. Cet accord a permis la constitution d'un comité indépendant, présidé par Monsieur Paul Volcker, ancien président de la Réserve fédérale des Etats-Unis d'Amérique, comité chargé de superviser la recherche auprès des banques suisses des avoirs dont les titulaires n'ont pas donné de nouvelles depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

Sans attendre les conclusions des recherches de la Commission Bergier, les trois grandes banques de notre pays ont pris l'initiative de mettre 100 millions de francs à la disposition du Conseil fédéral en vue de créer un fonds en faveur des victimes de l'Holocauste ou de leurs descendants qui sont aujourd'hui dans le besoin. L'ordonnance portant sur la création de ce fonds a été édictée par le Conseil fédéral le 26 février dernier (RS 611.024; RO 1997 811). A l'heure actuelle, cette contribution de 100 millions de francs des grandes banques a été complétée par environ 70 millions de francs provenant de différents milieux économiques.

12 Les opérations sur or de la BNS durant la Seconde guerre mondiale

121 Préambule

La BNS et le franc suisse étaient, déjà à l'époque, des éléments importants du fonctionnement de la place financière. Certes, la BNS n'entretenait que des relations d'affaires limitées avec le public mais elle jouait un rôle de premier plan dans le marché de l'or. Dès décembre 1942, l'importation et l'exportation d'or étaient soumises à son autorisation préalable. La Reichsbank allemande était tenue de lui livrer l'or qu'elle écoulait sur le marché suisse.

122 Les objectifs de la politique monétaire pendant la guerre

Durant la Seconde guerre mondiale, la BNS a mené une politique monétaire visant à préserver la stabilité financière du pays. Pour atteindre cet objectif, elle a lié fermement le franc suisse à l'or. En favorisant la perception populaire que le franc suisse et l'or étaient des substituts, la BNS renforçait la confiance du public dans le papier-monnaie dans une période particulièrement troublée. A cet égard, l'expérience de la Première guerre mondiale devait sans doute être présente à l'esprit des dirigeants de la BNS. De 1914 à 1918, une création monétaire sans rapport avec les entrées de métal jaune avait provoqué une forte inflation qui, une fois la paix rétablie, déclencha une grave crise économique et sociale. Par sa politique d'étalon-or, la BNS espérait ne pas répéter ces erreurs.

Aux objectifs de stabilité monétaire s'ajoutèrent les contraintes liées à l'économie de guerre. En premier lieu, comme le montrent les textes de l'époque, les dirigeants de la BNS attachaient beaucoup d'importance au maintien de réserves d'or librement disponibles en Suisse pour assurer les importations vitales du pays

et pour parer à une éventuelle crise de confiance dans la monnaie. En second lieu, le respect du principe de neutralité, qui demandait de maintenir les relations d'affaires avec toutes les parties en conflit, joua également un rôle important. Enfin, on avait vraisemblablement conscience que l'existence d'un franc stable, librement convertible et accepté partout, constituait un élément dissuasif supplémentaire face à la menace allemande.

123 Description des opérations sur or

123.1 En général

Durant la guerre, la BNS effectuait deux types d'opérations sur or: d'une part, elle achetait et vendait contre francs suisses des barres ou des pièces pour son propre compte à partir de Berne ou de ses dépôts à l'étranger; d'autre part, elle administrait les comptes bernois d'une quinzaine de banques centrales étrangères et de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) qui disposaient de dépôts d'or auprès d'elle.

123.2 Les opérations sur or effectuées par la BNS pour son propre compte

123.21 Résumé des achats et ventes d'or de la BNS (Tableau 1)

Privilégiant les mécanismes de l'étalon-or, la BNS répondit à la forte demande de francs suisses par des achats d'or. Le tableau 1, en annexe, résume les achats et ventes d'or que la BNS a effectués pour son propre compte entre janvier 1939 et juin 1945.

La BNS a acquis, à titre net, de l'or pour plus de 1,8 milliard de francs des Etats-Unis, du Royaume-Uni et du Canada. Jusqu'en 1940, elle fut confrontée à une fuite des capitaux vers les Etats-Unis qui la contraignit à céder de l'or à la Réserve fédérale américaine. A partir de 1941, la situation s'inversa et la BNS acheta massivement de l'or aux Alliés. Cet or resta bloqué jusqu'à la fin des hostilités.

Les achats nets d'or de la BNS à l'Axe (Allemagne, Italie et Japon) totalisèrent près de 1,5 milliard de francs. Les achats à l'Allemagne débutèrent en 1940 et se poursuivirent jusqu'à la fin de la guerre. Ils furent particulièrement importants entre le quatrième trimestre 1941 et le premier trimestre 1944.

La BNS vendit de l'or principalement au Portugal et à l'Espagne. Pour une part importante, ces cessions étaient faites en échange des francs suisses que ces pays recevaient de la Reichsbank pour paiement de leurs exportations vers l'Allemagne. Durant les premières années de guerre, la Reichsbank se procurait des francs sur le marché; dès 1942, elle fut contrainte par la BNS de les obtenir auprès d'elle contre la livraison d'or.

La BNS vendit également de l'or au marché. Ces ventes, qui reflétaient la mise en œuvre de la politique monétaire de l'époque, avaient pour objectif de résorber la liquidité du public. Elles se sont développées essentiellement à partir de 1942. Les

ventes à la Confédération répondaient aux mêmes préoccupations; elles visaient à retirer de la circulation une partie des francs créés à l'occasion des achats d'or aux Alliés.

123.22 Evolution du stock d'or officiel helvétique en Suisse et à l'étranger

De 1939 à la mi-1945, l'encaisse-or de la Suisse augmenta de 2,1 milliards de francs. Cette augmentation ne se manifesta qu'à partir de 1941 et essentiellement sous la forme d'or bloqué à New York, Londres et Ottawa. En Suisse, le stock d'or resta stable, les achats (surtout d'Allemagne mais aussi de France, d'Italie et de Suède) et les ventes (essentiellement au Portugal, à l'Espagne, à la Roumanie, à l'industrie et au marché) s'équilibrant.

123.3 L'administration par la BNS des dépôts d'or de certaines banques centrales et de la BRI

La Reichsbank allemande et une quinzaine de banques centrales de pays européens avaient constitué auprès de la BNS des dépôts d'or afin de faciliter leurs paiements mutuels. Ces opérations se déroulaient à la BNS mais à l'initiative des banques centrales concernées.

Le tableau 2, en annexe, présente un résumé des mouvements d'or de la Reichsbank enregistrés à la BNS. De 1940 à 1945, la Reichsbank livra à Berne pour 1655 millions de francs d'or. La BNS en racheta les deux tiers, d'autres acheteurs importants étant le Portugal (pour 215 mio. de fr. entre août 1942 et juillet 1944), la Suède (pour 88 mio. de fr. entre janvier 1941 et janvier 1944), la BRI (pour 60 mio. de fr. entre février 1940 et décembre 1944) et la Roumanie (pour 51 mio. de fr. entre mai et août 1944). Comme l'indiquent les mouvements du compte de la Reichsbank, dès 1942, les paiements entre l'Allemagne et le Portugal ne passaient plus uniquement par le franc suisse, ils prenaient aussi la forme de transfert d'or du compte de la Reichsbank à celui de la Banque du Portugal.

Conséquences des déséquilibres de leurs paiements mutuels, certaines banques centrales devaient approvisionner en or leur dépôt de Berne alors que d'autres accumulaient des excédents. Il en résulta de nombreux transports d'or de et vers la Suisse. Les principales livraisons d'or provenaient d'Allemagne et de France. Inversement, les banques centrales du Portugal, de l'Espagne et de la Roumanie rapatrièrent des quantités importantes d'or dans leur pays respectif.

123.4 Les recettes tirées des transactions sur or

Les opérations d'achats et de ventes d'or contre francs suisses ont généré pour la BNS des recettes globales de l'ordre d'une cinquantaine de millions de francs. De ce montant, la BNS estime aujourd'hui que 20 millions peuvent être attribués aux opérations réalisées avec l'Allemagne. Le solde de 30 millions est dû principale-

ment à la vente de pièces suisses visant à stériliser la liquidité du public et à des opérations à partir des dépôts situés à l'étranger.

En revanche, la BNS n'a réalisé aucun profit dans sa tâche d'administration des comptes de dépôts des autres banques centrales; les coûts effectifs de transport et les commissions de manutention étaient facturés aux banques centrales donneuses d'ordre.

13 La question de l'or volé

131 Introduction

Pendant la guerre, les Alliés, qui voulaient limiter autant que possible les sources d'approvisionnement de l'Allemagne, avaient mis en garde les pays neutres à l'égard de l'acquisition d'or pillé. Ces avertissements furent adressés par voie de presse au début de 1943, puis officiellement en février 1944. Après la capitulation du Reich, la consultation des archives allemandes montra qu'une partie de l'or vendu par la Reichsbank à la BNS provenait effectivement de saisies dans les pays occupés par l'Allemagne et non de ses réserves d'avant-guerre. Les Alliés demandèrent alors aux pays neutres de restituer l'or d'origine délictueuse.

132 L'accord de Washington

Les négociations entre les représentants des gouvernements des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne (qui agissaient également pour le compte des gouvernements de quinze autres pays) d'une part, et ceux de la Suisse d'autre part, se déroulèrent entre mars et mai 1946 à Washington. Elles visaient à régler la question de la restitution de l'or volé acquis par la BNS ainsi que la liquidation des avoirs allemands en Suisse.

Les Alliés disposaient, avant le début des négociations, d'une vue d'ensemble des transactions sur or entre la Reichsbank et la BNS, grâce notamment aux documents trouvés en Allemagne et aux informations transmises en 1945 par la Suisse. Des 1,65 milliard de francs d'or parvenus en Suisse, ils évaluaient qu'au moins la moitié provenait de saisies dans les pays occupés. Néanmoins, les seules certitudes concernaient les acquisitions par la BNS d'or ayant appartenu à la Banque nationale de Belgique, acquisitions qui se montaient à 380 millions de francs.

La Suisse refusa d'entrée de considérer la question sous l'angle de la restitution, estimant avoir acquis de bonne foi l'or livré par la Reichsbank et avoir agi dans le cadre de son statut de neutralité. Points de vue suisses et alliés divergeaient également sur la définition de ce qu'il fallait considérer comme or volé, sur les estimations de la proportion de cet or parvenue en Suisse et sur la connaissance que la BNS pouvait avoir eue de l'origine du métal livré par la Reichsbank.

Après d'âpres négociations, un compromis fut trouvé. Son libellé concernant le problème de l'or est le suivant: *«Le Gouvernement suisse s'engage à mettre à disposition des trois Gouvernements alliés un montant de 250 millions de francs suisses, payable à vue en or à New York. Les Gouvernements alliés, de leur côté,*

déclarent qu'en acceptant ce montant ils renoncent, pour eux-mêmes et pour leurs banques d'émission, à toutes revendications contre le Gouvernement suisse ou la Banque nationale suisse relatives à l'or acquis par la Suisse de l'Allemagne pendant la guerre. Toute question relative à cet or se trouve ainsi réglée.» Le paiement par la Suisse des 250 millions de francs en faveur de la reconstruction européenne régla donc la question de manière définitive. Il intervint le 25 mai 1946 (FF 1946 II 710). Quant à la question de la liquidation des avoirs allemands en Suisse, elle trouva son règlement par l'accord dit de liquidation de 1952.

Les Pays-Bas, dont les intérêts étaient représentés par les Alliés à Washington, n'avaient pas formulé de revendication pour l'or que leur banque centrale avait remis à l'Allemagne sous l'occupation. En juin 1948, les Etats-Unis transmirent à la Suisse des documents allemands découverts dans la zone d'occupation soviétique qui permettaient de constater que pour 400 millions de francs d'or hollandais avaient été acquis par la BNS. Ils invitèrent la Suisse à se rendre à La Haye pour débattre de la question. Se référant à l'Accord de Washington et au fait que les Alliés ne pouvaient ignorer, en 1946, que de l'or avait été saisi dans d'autres banques centrales, la Suisse refusa d'entrer en matière.

133 La question de l'or d'origine non monétaire

Les opérations sur or de la BNS avec l'Allemagne n'ont pris la forme que d'échanges entre banques centrales. Elles avaient donc un caractère strictement monétaire. Néanmoins, il est probable que des barres ou pièces provenant de saisies auprès du public ou que de l'or de camps de concentration, fondu et antidaté par la Reichsbank, ont été vendus à la BNS. Le rapport Eizenstat, se référant aux archives américaines, a fourni des informations complémentaires à ce sujet.

Toutefois, rien ne permet de penser que la BNS ait supposé qu'une partie de l'or livré par la Reichsbank puisse provenir des camps de la mort. Les mises en garde transmises à la Suisse par les Alliés en 1943 et 1944 ne mentionnaient pas une telle éventualité et le rapport Eizenstat déclare n'avoir pas trouvé d'éléments pouvant indiquer que la BNS était au courant des malversations de la Reichsbank.

Le caractère monétaire des opérations sur or entre la Reichsbank et la BNS ne fut pas mis en cause lors des négociations de Washington. Les Alliés affectèrent les 250 millions de francs versés par la Suisse à un fonds prévu pour indemniser les banques centrales dont l'or avait été saisi par l'Allemagne. Ce fonds, constitué principalement par l'or que les Alliés avaient retrouvé en Allemagne à la fin des hostilités, reçut également les contributions d'autres pays neutres et de la BRI.

134 Les zones d'ombre dans la conduite des responsables de la BNS de l'époque

De nombreuses études historiques ont été publiées après l'ouverture des archives de la BNS en 1981. Pour ce qui est de l'importance des transactions, de la stratégie globale de la politique monétaire ou du rôle du franc dans les paiements internationaux, elles ont confirmé ce qui était connu en 1946. En revanche,

certaines zones d'ombre dans la conduite des responsables de la BNS de l'époque ont été mises en évidence.

- La première concerne la conscience qu'avaient les dirigeants de la BNS des risques qu'ils prenaient en acceptant l'or allemand. La direction générale de l'époque ne pouvait ignorer qu'une probabilité élevée existait que la Reichsbank lui livre de l'or saisi dans les pays occupés. Sa défense reposait essentiellement sur le fait qu'elle ne disposait pas de preuves formelles que l'Allemagne lui livrait de l'or pillé et que les livraisons d'or allemand se situaient en deçà des estimations des réserves allemandes d'avant-guerre. A posteriori, la confiance avec laquelle la BNS accepta les assurances de la Reichsbank que l'or vendu à la Suisse provenait de ses réserves d'avant-guerre paraît difficilement compréhensible.
- Certaines transactions, comme la fourniture à l'Allemagne des francs suisses nécessaires à son commerce avec d'autres pays, ont généré des risques politiques importants sans que l'on puisse aujourd'hui en mesurer l'intérêt monétaire. Cette attitude peut avoir été motivée par le fait que la Suisse, en tant que pays neutre, était tenue de ne pas défavoriser une partie belligérante par rapport à l'autre ou par la volonté de préserver un élément dissuasif à l'égard de l'Allemagne. Il n'empêche que l'on peut s'étonner que la BNS ait montré autant de compréhension à l'égard des besoins de la Reichsbank et qu'elle n'ait pas appliqué une politique plus restrictive lorsque la menace allemande s'est atténuée.

Il appartiendra à la Commission d'experts d'examiner ces différents aspects de la conduite des responsables de la BNS pendant la Seconde guerre mondiale.

14 La participation de la BNS au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin

141 Description du Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin

Le Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin a été constitué par ordonnance du Conseil fédéral le 26 février 1997. Selon l'article 2 de cette ordonnance, il a pour but de *«soutenir les personnes dans le besoin qui, pour des motifs raciaux, religieux, politiques ou pour d'autres raisons, ont été persécutées ou ont été victimes d'une autre manière de l'Holocauste/Shoah, de même que leurs descendants dans le besoin.»*

La direction du Fonds, placée sous présidence suisse, comprend sept membres, dont quatre Suisses proposés par le Conseil fédéral et trois personnalités étrangères recommandées par la *World Jewish Restitution Organization*. Le Conseil fédéral a désigné le président et les membres du Fonds.

Jusqu'à présent, le Fonds a été alimenté par des contributions des trois grandes banques (100 mio. de fr.) et d'autres milieux économiques (env. 70 mio. de fr.).

142 Les raisons pour lesquelles la BNS devrait contribuer au Fonds à hauteur de 100 millions de francs

142.1 Les raisons d'une participation de la BNS

Pendant la Seconde guerre mondiale, la BNS a dû œuvrer dans des conditions particulièrement difficiles. Il fallait maintenir la stabilité monétaire et économique du pays, s'assurer du maintien de réserves suffisantes pour assurer le financement de nos importations vitales et respecter le principe de neutralité qui guidait la politique extérieure du pays. Néanmoins, les éléments historiques dont nous disposons aujourd'hui permettent de constater que la stratégie adoptée n'a pas tenu compte suffisamment des retombées politiques et morales qu'elle entraînait.

Il est trop tôt pour porter un jugement circonstancié sur la politique de la BNS de l'époque. La Commission indépendante d'experts devra apporter sa contribution à ce sujet. Toutefois, l'existence même de zones d'ombre dans le domaine des transactions financières entre la Suisse et l'Allemagne demande à la génération actuelle de faire preuve de générosité à l'égard de ceux qui souffrent encore des conséquences des persécutions du national-socialisme. Pour la BNS, une action dans ce sens se justifie d'autant plus que ses transactions avec l'Allemagne lui ont procuré, à l'époque, des recettes supplémentaires de l'ordre de 20 millions de francs.

142.2 Les raisons pour agir avant que la Commission Bergier rende ses conclusions

Une image détaillée de cette période ne pourra pas être établie avant le dépôt des conclusions de la Commission Bergier. Plusieurs arguments, néanmoins, plaident pour une contribution immédiate de la BNS au fonds en faveur des victimes de l'Holocauste:

- Les transactions sur or de la BNS constituent aujourd'hui un domaine bien connu des historiens. Des découvertes qui modifieraient fondamentalement la perception actuelle paraissent peu probables.
- Deuxièmement, les victimes de l'Holocauste ont besoin d'une aide d'urgence.
- Troisièmement, le fait de découpler le geste de la BNS des conclusions historiques permettra à la Commission Bergier de travailler sans être pressée par le temps.

142.3 Les raisons d'un montant de 100 millions de francs

Le montant de la contribution a été déterminé sur la base des recettes que la BNS a perçues sur ses opérations sur or avec l'Allemagne et qui représentèrent, à l'époque, 20 millions de francs.

Ces recettes supplémentaires se sont matérialisées, au bilan de la BNS, par une augmentation correspondante de son encaisse-or. Comme le prix en francs suisses du métal jaune a été multiplié par 3,5 depuis 1940, la valeur de ce patrimoine

supplémentaire peut être évaluée aujourd'hui à 70 millions de francs. Ce montant constitue un premier ordre de grandeur pour la contribution de la BNS.

Etant donné la nature des faits accomplis et compte tenu des contributions des autres donateurs importants, la BNS a proposé au Conseil fédéral de participer à hauteur de 100 millions de francs au «Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin». Le Conseil fédéral soutient cette proposition et propose au Parlement de l'accepter.

2 **Partie spéciale: Commentaire des articles**

Article premier

La BNS est une société anonyme qui a été créée par la Confédération en vertu de la loi du 23 décembre 1953 sur la Banque nationale (LBN; RS 951.11) pour accomplir certaines tâches publiques et exercer des pouvoirs souverains. C'est donc d'après la LBN, base légale constitutive, que sont appréciées les compétences de la BNS ainsi que la marge d'indépendance dont celle-ci dispose dans l'exercice de son mandat.

La LBN ne constitue toutefois pas une base légale suffisante pour autoriser le versement prévu au fonds en faveur des victimes de l'Holocauste. Ce versement est motivé par l'attitude de la BNS durant la Seconde guerre mondiale et par la volonté de s'associer aux efforts de l'économie suisse pour venir en aide aux victimes de l'Holocauste dans le besoin. Il n'existe cependant aucune obligation légale. La contribution au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste n'entre pas en effet dans les articles 14 ss LBN, qui citent de manière exhaustive les opérations que la BNS est autorisée à effectuer. Il est exclu également de recourir à l'article 13 LBN – selon lequel les dispositions du code des obligations sur les sociétés anonymes sont applicables à titre subsidiaire à la BNS – et, partant, de se servir du statut légal des organes d'une société en général pour délimiter les attributions des organes de la BNS. En vertu du droit des sociétés, les pouvoirs de représentation des organes d'une société couvrent certes tous les faits juridiques présentant un lien avec le but de la société ou n'étant pas exclus par celui-ci. Se fonder sur le but de la société en général, qui, dans le cas de la BNS, est fixé à l'article 2, 1^{er} alinéa, LBN, étendrait toutefois les compétences de la BNS au-delà des opérations énumérées de façon exhaustive à l'article 14 LBN. Cette énumération perdrait ainsi le caractère limitatif que le législateur a voulu lui donner.

Selon une jurisprudence constante, il n'est pas indispensable de disposer d'une base légale dans le domaine du droit public pour exercer des activités administratives auxiliaires ou portant sur des dépenses de fonctionnement. Ces activités comprennent tout ce qui a trait à l'acquisition des biens et des services nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques. Outre l'achat de matériel de bureau et la conclusion de contrats d'entreprise, par exemple, elles peuvent donc aussi comprendre des tâches de relations publiques. Une contribution de la BNS au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste pourrait ainsi très bien être envisagée, le cas échéant, au titre du maintien de la réputation de la Suisse sur le plan international. Le montant dont il est question ici, soit 100 millions de francs, dépasse cependant largement le cadre dans lequel des tâches de relations

publiques peuvent encore être considérées comme entrant dans des activités administratives auxiliaires. Une nouvelle base légale doit donc être créée à cet effet.

Par ailleurs, le versement de la contribution de 100 millions de francs au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste s'effectuera non pas à titre d'obligation de la BNS, mais à celui d'autorisation de versement. Cette formulation qui vise à tenir compte de l'indépendance de la BNS souligne que la BNS décide elle-même de ce versement.

Article 2

Etant donné qu'il s'agit d'un versement unique ne créant aucun précédent, il semble indiqué de ne pas intégrer la base légale dans la LBN. Il est prévu que cette réglementation restera en vigueur jusqu'à ce que la BNS ait fait usage de l'autorisation de versement au sens de l'article premier; de par sa nature même, cette réglementation sera limitée dans le temps et devra donc revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif. Le moment de son entrée en vigueur et celui du versement que la BNS prévoit d'effectuer n'étant pas encore fixés, la question de la date de son abrogation reste pour l'instant ouverte. Le Conseil fédéral est néanmoins chargé d'abroger l'arrêté sitôt que le versement prévu par l'article premier aura été effectué.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

L'arrêté n'aura pas de conséquences directes sur les finances de la Confédération et des cantons, puisque c'est la BNS qui participera au Fonds.

Néanmoins, il pourrait avoir des conséquences indirectes sur les rentrées de fonds de la Confédération et des cantons. En effet, la règle de distribution des bénéfices de la BNS, adoptée en accord avec le Conseil fédéral, veut que le bénéfice annuel, déduction faite des provisions, soit disponible pour des versements à la Confédération et aux cantons. La distribution annuelle est actuellement plafonnée à 600 millions de francs pour assurer sa stabilité à moyen terme. Le versement par la BNS de 100 millions de francs au Fonds diminuera d'autant sa capacité financière. Ainsi, partant d'un rendement moyen de 5 pour cent, sa capacité bénéficiaire future devrait s'en trouver réduite d'environ 5 millions de francs par an. Etant donné les fluctuations des recettes de la BNS, cette baisse ne devrait pas avoir de conséquences pratiques sur la distribution annuelle de ses bénéfices.

32 Conséquences sur l'état du personnel de la Confédération

L'arrêté n'aura pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération.

4 Programme de la législature

Le projet en question ne figure pas dans le programme de la législature 1995–1999 (FF 1996 II 289), puisque l'affaire n'était pas prévisible. Les Chambres fédérales devront cependant le traiter rapidement vu l'urgence de prendre des mesures concrètes.

5 Constitutionnalité

En donnant à la BNS l'autorisation de verser une contribution de 100 millions de francs au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste, la Confédération poursuit avant tout des objectifs de politique extérieure. A l'heure où le rôle de la Suisse durant la Seconde guerre mondiale soulève une discussion animée sur le plan international, il s'agit de faire un geste de solidarité. L'arrêté fédéral doit donc s'appuyer sur la compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères. Suivant la doctrine prédominante et la pratique actuelle, cette compétence ne s'arrête pas à la conclusion de traités internationaux, mais confère également à la Confédération la possibilité d'édicter des actes de droit interne concernant les relations internationales. Il ne doit en l'occurrence pas obligatoirement s'agir de mesures portant directement sur les relations entre autorités helvétiques et instances étrangères, internationales ou supranationales. Entrent également en ligne de compte des mesures concernant les relations avec des organisations privées ou suisses. L'important dans ce cas est que les objectifs visés en matière de politique extérieure se situent au premier plan.

L'autorisation donnée à la BNS de cofinancer le Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste s'impose pour deux raisons. D'une part, à cause du contexte historique qui s'inscrit en toile de fond. La BNS a joué durant la Seconde guerre mondiale un rôle central dans la politique commerciale que la Suisse a menée envers l'Allemagne, notamment en acquérant de l'or auprès de la Reichsbank. D'autre part, l'apport de la BNS est d'autant plus justifié que l'aide immédiate fournie grâce au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste permet aussi d'éviter des atteintes à la réputation de la Suisse à l'étranger.

L'autorisation proposée d'habiliter la BNS à verser 100 millions de francs au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste se répercutera dans les comptes de la BNS par des dépenses; elle ne représente donc pas, du point de vue comptable, une affectation des bénéfices au sens de l'article 39, 4^e alinéa, de la constitution. Etant donné la marge de fluctuation des recettes, cette charge supplémentaire n'affectera guère les perspectives de bénéfice de la BNS. L'affectation et la répartition des bénéfices ne souffriront donc pas de la contribution au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste.

**Achats nets (+) et ventes nettes (-) d'or de la BNS¹⁾
du 1^{er} janvier 1939 au 30 juin 1945**

(en mio. de fr.)

Tableau 1

Années	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Total
Allemagne		65,1	141,2	424,0	370,4	180,2	29,5	1210,3
Argentine			5,8		14,7	12,2		32,7
Canada				11,0	15,4	25,1	13,7	65,3
Espagne				-74,3	-87,1	-16,1	-7,7	-185,2
Etats-Unis	-582,3	-482,5	831,2	669,1	168,4	341,0	233,2	1178,2
France	-76,6	0,4	67,1	96,1			30,0	117,0
Grèce			0,5					0,5
Grande-Bretagne	-88,6	0,3	0,1	111,2	164,0	206,4	186,7	580,0
Hongrie			-9,8		-5,7	-0,8		-16,3
Italie	24,5			48,7	24,2	52,5		150,0
Japon							-5,0	-5,0
Portugal			-207,6	-275,2	2,5	28,8		-451,5
Roumanie			-39,3	-4,6	-68,2	9,8		-102,3
Slovaquie			-6,4			-4,9		-11,3
Turquie					-14,9			-14,9
Suède			46,8	-2,3		10,0	20,0	74,5
BRI	-1,5	8,8	17,1	-0,1		12,8	4,9	42,0
Confédération		-20,0	-67,0	-128,0	113,1	-360,6	-356,1	-818,6
Ventes à l'industrie			-6,3	-18,6	-24,5	-18,7	-12,3	-80,4
Ventes au marché	-26,9	-55,8	-67,9	-170,4	-64,9	-96,2	-64,6	-546,6
Livraisons fonderie	0,3						-3,6	-3,3

¹⁾ Y compris les achats et ventes du Fonds d'égalisation des changes.

BRI: Banque des règlements internationaux.

Cours d'évaluation du kilo d'or fin: 4639.13 francs suisses jusqu'au 30 juin 1940.

4890.80 francs suisses à partir du 1^{er} juillet 1940.

Flux d'or de la Reichsbank allemande via Berne de 1940 à 1945

(en mio. de fr.)

Tableau 2

Années	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Total	%
<i>Entrées</i>								
Transferts de Berlin	103,2	192,9	497,5	588,0	257,3	15,7	1654,6	99,1
Banque centrale de Turquie				15,0			15,0	0,9
<i>Sorties</i>								
BNS	67,1	142,7	428,4	374,2	182,1	29,8	1224,2	73,3
Banque centrale du Portugal			42,0	137,8	34,9		214,6	12,9
Banque centrale de Suède		6,9	19,7	56,7	4,9		88,2	5,3
BRI	20,3	6,4	5,4	13,3	13,6		59,1	3,5
Banque centrale de Roumanie					51,1		51,1	3,1
Banque centrale de Slovaquie		7,9			15,7		23,6	1,4
Banque centrale d'Espagne				7,1			7,1	0,4
Divers	-3,8		-0,1	5,7			1,7	0,1

BRI: Banque des règlements internationaux.

Cours d'évaluation du kilo d'or fin: 4920.63 francs suisses.

Arrêté fédéral *Projet*
concernant la participation de la Banque nationale suisse
au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah
dans le besoin

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère;
vu le message du Conseil fédéral du 25 juin 1997¹⁾,
arrête:

Article premier

La Banque nationale suisse est autorisée à verser 100 millions de francs au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, créé par le Conseil fédéral le 26 février 1997²⁾.

Art. 2

- ¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.
² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.
³ Le Conseil fédéral abroge le présent arrêté dès que le versement selon l'article 1^{er} a eu lieu.

N39401

¹⁾ FF 1997 III 1205

²⁾ RS 611.024; RO 1997 811

Message concernant la participation de la Banque nationale suisse au Fonds en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin du 25 juin 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.08.1997
Date	
Data	
Seite	1205-1221
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 131

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.