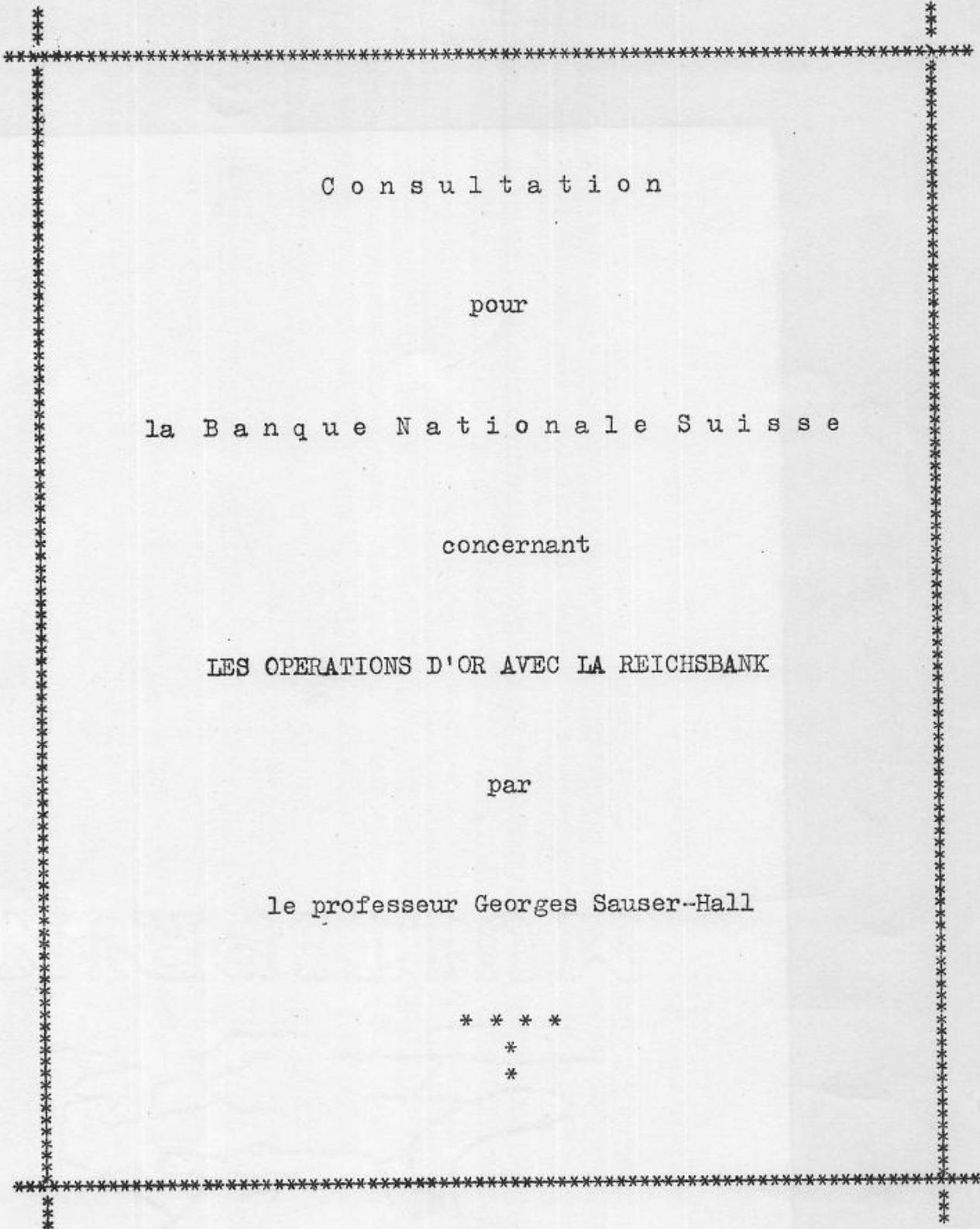


E 6100 A-2 + H 1000/1925 H
50 # 2

C o n s u l t a t i o n
pour
la Banque Nationale Suisse
concernant
LES OPERATIONS D'OR AVEC LA REICHSBANK
par
le professeur Georges Sauser-Hall





C o n s u l t a t i o n

pour

la B a n q u e N a t i o n a l e S u i s s e

concernant

LES OPERATIONS D'OR AVEC LA REICHSBANK

par

le professeur Georges Sauser-Hall

* * * *
*
*

Table des matières

	<u>Page</u>
Exposé de fait	1
Exposé de droit	
Observation préliminaire	14
1. La Banque Nationale de Belgique	15
2. La Banque de France.	16
3. La Reichsbank.	18
I. L'acquisition de l'or belge par l'Allemagne	
A. Les règles du droit des gens	21
B. Application de ces règles à l'or belge	26
C. Application cumulative des règles du droit des gens et du droit privé à l'or belge.	30
1ère hypothèse: les récépissés de dépôt.	31
2me hypothèse: extorsion par violence	33
a) Accord entre la France et l'Allemagne	34
b) Accord entre la Banque de France et l'Alle- magne	40
D. Les Ordonnances françaises de 1944 - 1945	48
E. En résumé	50
II. L'acquisition de l'or belge par la Reichsbank	52
III. L'acquisition de l'or belge par la Banque nationale suisse	
A. Le droit applicable	55
B. La bonne foi	59
IV. Les actions pétitoires et possessoires contre la Banque nationale suisse	
A. Observations générales	69
B. En droit des gens	71
C. L'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945	76
D. En droit commun	82
E. Application du droit commun à la Banque natio- nale suisse	85
1. Acquisitions faites de bonne foi.	86
2. En cas de mauvaise foi juridique.	91
3. Or de la Reichsbank déposé en Suisse.	91
4. Or acheté par des tiers à la Reichsbank et déposé en Suisse	93
5. Or acheté par des tiers à la Banque nationa- le suisse	93
V. Les actions récursoires	94
VI. Conclusions	99

C o n s u l t a t i o n

Le soussigné, Georges Sauser-Hall, professeur de droit international public et privé aux Universités de Genève et Neuchâtel, membre-associé de l'Institut de droit international,

consulté par la Banque nationale suisse au sujet de divers achats d'or opérés auprès de la Reichsbank pendant la guerre de 1939 à 1945,

émet à ce sujet l'avis suivant.

En fait

Les développements juridiques qui feront l'objet de la présente consultation ont pour base un certain nombre de faits qui résultent des documents qui ont été soumis à mon examen. Je ne suis pas certain cependant qu'en cas de litige international un juge ou un arbitre estimerait que ces faits soient tous prouvés à satisfaction de droit. Non pas que je les tienne pour incertains, mais la démonstration de leur exactitude ne pourrait, pour nombre d'entre eux, être faite que par la production des procès-verbaux du Conseil de banque de la Banque nationale suisse, et il pourra peut-être paraître inopportun de produire devant un tribunal national ou international des documents où figure l'exposé détaillé des opinions qui ont été exprimées au sein dudit Conseil au sujet des opérations d'or avec la Reichsbank. J'indiquerai d'ailleurs, au fur et à mesure du développement de mon exposé, les faits dont la preuve me paraîtrait ou difficile à administrer, ou exiger un complément.

1. En vertu de l'art. 14, chiffre 8, de la loi fédérale du 7 avril 1921, la Banque nationale suisse est autorisée à faire des opérations d'achat et de vente, pour son propre compte et pour le compte de tiers, de métaux précieux en lingots ou monnayés et d'avances sur métaux; en vertu de l'art. 19, la couverture métallique des billets en circulation doit s'élever à 40 % au moins.

Dans l'exercice de son activité légale, la Banque nationale fut amenée, pendant la guerre, à faire des opérations d'achat et vente d'or avec les Puissances belligérantes, aussi bien avec celles constituant l'Axe, qu'avec les Puissances Alliées. Je ne possède pas les chiffres du total de ces opérations, mais seulement ceux concernant les Etats-Unis et l'Allemagne: pendant 5 $\frac{1}{2}$ années, l'or provenant des Etats-Unis s'est élevé à 2 $\frac{1}{4}$ milliards de francs et les envois à cet Etat à 1 milliard; dans les rapports avec l'Allemagne, pour cette même période, l'or importé a atteint 1 $\frac{1}{4}$ milliard de francs et les cessions d'or 20 millions.

Les transactions allemandes se sont effectuées avec la Reichsbank qui a envoyé à la Banque nationale suisse de l'or en barres et de l'or monnayé. L'or en barres se composait en majeure partie de lingots portant des poinçons de la Monnaie allemande et marqués de dates antérieures à la guerre (1934 et 1935 pour la plupart, et le reste 1936 à 1939); l'or monnayé comprenait des pièces de l'Union latine et des pièces allemandes. L'un et l'autre furent d'abord destinés au dépôt de la Reichsbank auprès de la Banque nationale suisse à Berne.

L'or en barres fut vendu par la Reichsbank en majeure partie à la Banque nationale suisse; le reste de l'or déposé fit l'objet de cessions, toujours par la Reichsbank, aux diverses banques suivantes: Banque des Règlements Internationaux à Bâle, Sveriges Riksbank à Stockholm et Banco di Portugal à Lisbonne.

- 3 -

La Banque nationale suisse n'est pas intervenue dans ces diverses cessions, mais une partie de l'or cédé est resté en dépôt dans ses caveaux.

La presque totalité des envois d'or monnayé de la Reichsbank a été acquise par la Banque nationale suisse, le solde fut transféré par la Reichsbank à l'Union de Banques Suisses à Zurich pour le compte de la Banque Nationale de Roumanie à Bucarest. La Banque nationale suisse est également restée à l'écart de cette dernière transaction.

En revanche, la Banque nationale suisse a vendu une partie de l'or en barres qu'elle avait elle-même acheté à la Reichsbank; ces ventes ont eu lieu à l'industrie, et à diverses banques suisses et étrangères.

De même la Banque nationale suisse a vendu l'or monnayé acquis de la Reichsbank en majeure partie à des banques suisses, mais aussi à l'industrie suisse, à la Monnaie fédérale, à des Légations et Consuls étrangers, à la Croix-Rouge Suisse; l'or monnayé acquis par la Banque nationale suisse a fait l'objet d'une vente, pas très élevée, avec la Banque Nationale de Hongrie à Budapest et un reliquat, non encore livré, est déposé chez la vendeuse; il en est de même pour le reliquat d'une vente d'or monnayé à l'Institut international d'Agriculture à Rome.

Dans l'exercice de cette activité commerciale, la Banque nationale suisse a limité ses opérations d'or avec l'Allemagne dans le cadre de ce qu'on pouvait présumer être le stock d'or allemand d'avant-guerre. Le montant de ce stock ne résulte pas clairement des actes qui m'ont été soumis. J'y ai seulement trouvé les indications suivantes: d'après un commentaire du "Times" (Notice juridique du Bureau du contentieux de la Banque nationale suisse du 5 avril 1944, p. 26, reproduisant des renseignements fournis par une lettre du Département politique fédéral à la Banque, du 24 février 1944), l'Allemagne serait par-

- 4 -

tie en guerre avec une réserve d'or de 50 millions de pounds, soit environ 1 $\frac{1}{2}$ milliard de francs; mais les chiffres officiels publiés par la Reichsbank sont de beaucoup inférieurs à ce montant; depuis 1934, ils indiquent une réserve d'or constamment inférieure à 100 millions et qui a oscillé entre 1934 et 1943 de 82,5 à 66,5 millions de RM. Il est probable que la Reichsbank possédait des réserves cachées, supérieures même au chiffre articulé par le "Times", mais en cas de litige judiciaire, la charge de la preuve qu'il en est bien ainsi incomberait à la Banque nationale suisse et j'ignore de quel matériel probatoire elle pourrait disposer. Cet onus probandi lui incomberait car les Puissances Alliées paraissent se placer au point de vue que tout ce qui dépasse cette somme de 50 millions de pounds est de l'or pillé dans les Etats vaincus momentanément et occupés par le Reich Allemand pendant la IIe Guerre Mondiale, ou provient de cessions qu'il leur a extorquées par la menace ou la violence. Ils estiment à 125 millions de pounds, soit approximativement 4 $\frac{1}{2}$ milliards de francs, l'or qu'elle a obtenu des banques centrales dans les territoires occupés par ses armées, y compris l'or de l'Italie. Les commentaires du "Times" ont la teneur suivante:

"Germany" is known to have sold abroad against commodities essential to war effort more gold than she possessed at outbreak of war. It follows that any gold she is selling now must be looted gold from occupied territories. The onus of proof of title is now placed on any neutral sellers of gold. Germany started the war with 50 Mio. pounds gold stock, it is believed she has obtained since from the central banks of occupied territories including italian gold some 125 Mio. pounds."

(Lettre du Département politique fédéral à la Banque nationale du 24 février 1944).

Certes, tous ces chiffres sont hypothétiques, mais comme ils sont de beaucoup supérieurs aux indications officielles fournies par la Reichsbank sur le montant de ses réserves d'or,

- 5 -

il incomberait à la Banque nationale suisse de rétablir la vérité. Il est inutile d'insister sur la difficulté de cette démonstration.

2. Déjà, le 5 janvier 1943, par une déclaration solennelle, signée à Londres, dix-huit Gouvernements des Puissances Alliées, dont ceux des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, de Belgique et ce qui était à l'époque le Comité national français, se sont réservé

"tous droits de déclarer non valables tous transferts ou transactions relatifs à la propriété, aux droits et aux intérêts, de quelque nature qu'ils soient, qui sont ou étaient dans les territoires sous l'occupation ou le contrôle, direct ou indirect, des Gouvernements avec lesquels ils sont en guerre, ou qui appartiennent ou ont appartenu aux personnes (y compris les personnes juridiques) résidant dans ces territoires. Cet avertissement s'applique, tant aux transferts ou transactions se manifestant sous forme de pillage avoué ou de mises à sac, qu'aux transactions d'apparence légale, même lorsqu'elles se présentent comme ayant été effectuées avec le consentement des victimes".

(Sauser-Hall, L'occupation de guerre et les droits privés, dans l'Annuaire suisse de droit international, 1944, vol.I, p. 107-108).

Une grande publicité fut donnée à cette Déclaration qui, bien que n'ayant pas, à ma connaissance, été notifiée aux Gouvernements des Etats neutres, leur était principalement destinée, ainsi que l'établit son Préambule:

"Les Gouvernements, par la présente ordonnance, donnent l'avertissement officiel à tous les intéressés, et en particulier aux personnes résidant en pays neutres, qu'ils ont l'intention de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre en échec les méthodes d'expropriation pratiquées par les Gouvernements avec lesquels ils sont en guerre, contre les pays et les populations qui ont été cruellement assaillis et pillés".

Aucune allusion spéciale n'était faite, dans ce document, aux opérations d'or. Néanmoins elles étaient comprises dans la

- 6 -

menace si étendue de déclarer invalides tous transferts ou transactions relatifs à la propriété, aux droits et aux intérêts de quelque nature qu'ils soient, qui sont ou étaient sous le contrôle, direct ou indirect, de l'Allemagne dans les territoires occupés par ses armées.

Toute une série de communications vinrent préciser le point de vue des Puissances Alliées au sujet des opérations d'or faites par les neutres avec les Puissances de l'Axe pendant la guerre.

Elles débutèrent par deux Déclarations, l'une du Secrétaire du Trésor des Etats-Unis du 22 février 1944 remise officiellement au Département politique fédéral par note du 23 février 1944 de la Légation des Etats-Unis sur instructions du Gouvernement américain, et l'autre du 23 février 1944, publiée en Angleterre, par le Secrétaire de la Trésorerie britannique et dont le texte fut porté à la connaissance du Département politique, qui l'a transmis immédiatement à la Banque nationale, par la délégation économique suisse alors en séjour à Londres. Il résulte du texte de cette dernière proclamation que l'U.R.S.S. aurait aussi eu l'intention de publier une déclaration d'un contenu analogue; est-elle effectivement intervenue? Aucun renseignement ne peut être fourni à ce sujet.

Les deux Déclarations anglaise et américaine peuvent être résumées comme suit:

La note des Etats-Unis commence par reproduire textuellement le Préambule de la Déclaration de Londres du 5 janvier 1943 (vide supra p.5); elle poursuit en relevant que

"Une des méthodes particulières de dépossession pratiquées par les Puissances de l'Axe a été la saisie illégale de grands montants d'or appartenant aux nations qu'elles ont occupées et pillées. Les Puissances de l'Axe se sont proposé de vendre cet or pillé (looted gold) à divers pays qui continuent à maintenir les relations diplomatiques et commerciales avec l'Axe, lui fournissant ainsi une source

- 7 -

"importante de change étranger et lui permettant d'obtenir de ces pays beaucoup d'importations qui lui sont nécessaires.... Le Gouvernement des Etats-Unis ne peut en aucune manière pardonner la politique de pillage systématique adoptée par l'Axe, ni participer, d'une manière quelconque, directement ou indirectement, à la disposition contraire au droit "de l'or pillé".

Les conclusions des deux Déclarations, l'américaine et la britannique, se couvrent complètement. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne déclarent formellement:

- 1) qu'ils ne veulent pas reconnaître le transfert de droits sur l'or pillé dont l'Axe est possesseur ou dont il a disposé sur le marché mondial, à quelque époque que ce soit;
- 2) que le Trésor américain et le Trésor britannique n'achèteront pas de l'or qui se trouve actuellement en dehors des limites territoriales des Etats-Unis ou de l'Empire britannique, à tout pays qui n'a pas rompu ses relations diplomatiques avec l'Axe, ou qui, après la date de cet avis (23 février 1944), acquiert de l'or d'un pays n'ayant pas rompu ses relations diplomatiques avec l'Axe; il ne sera fait exception que si le Trésor américain, ou le britannique, est convaincu à satisfaction de droit:
 - a) qu'il ne s'agit pas d'or qui a été directement ou indirectement acquis des Puissances de l'Axe;
 - b) ou qu'il ne s'agit pas d'or dont un de ces pays acquéreurs a été ou est en mesure de se dessaisir (release), en conséquence de l'or qu'il a directement ou indirectement acquis des Puissances de l'Axe.

Une nouvelle démarche, d'un caractère différent, il est vrai, fut faite par la Légation des Etats-Unis qui remit, le 23 août 1944, un Aide-Mémoire au Département politique fédéral. Il y était demandé au Gouvernement Suisse d'interdire l'acquisition, même par la Banque nationale suisse, d'accepter des dépôts ou d'acquérir de l'or provenant des Puissances de l'Axe, y compris l'or enlevé dans les pays occupés.

- 8 -

Mais c'est surtout par l'Acte final de la Conférence de Bretton Woods, du 22 juillet 1944, que toutes les Nations Unies ont manifesté leur volonté de rechercher partout l'or pillé, Acte qui fit l'objet de notes diplomatiques d'un contenu identique des Légations des Etats-Unis et de Grande-Bretagne au Département politique fédéral, du 2 octobre 1944. Il y est dit entre autres:

"Attendu que les pays ennemis et leurs nationaux se sont emparés des biens de pays occupés et de leurs nationaux en les volant, ou les pillant ouvertement, ou en les transférant de force, ou en usant d'artifices subtils et compliqués, souvent mis en oeuvre par le truchement du Gouvernement fantoche (puppet government) du pays, afin de donner une apparence de légalité à leurs vols et de s'assurer la propriété et le contrôle d'entreprises dans la période d'après-guerre;

"Attendu que les pays ennemis et leurs nationaux ont aussi, par des ventes et d'autres méthodes de transfert, étendu la trame de leurs propriétés et de leur contrôle dans des pays occupés et des pays neutres, donnant ainsi au problème qui consiste à découvrir ces biens dans l'enchevêtrement où ils se dissimulent, un caractère international; ... La Conférence monétaire et financière des Nations Unies;

1. Prend acte des mesures prises par les Nations Unies et leur donne son appui complet, à l'effet de:
 - a) découvrir, mettre à part, contrôler les biens ennemis et leur donner une destination appropriée;
 - b) empêcher la liquidation de biens volés par l'ennemi, rechercher et établir les droits de propriété et de contrôle sur ces biens volés, et prendre les mesures nécessaires pour les restituer à leurs propriétaires légitimes;
2. Recommande:

à tous les Gouvernements des pays représentés à cette Conférence d'agir ainsi que le commandent leurs relations avec les pays en guerre, en invitant (call upon) les Gouvernements des pays neutres:

 - a) à prendre des mesures immédiates pour empêcher toute cession ou transfert, dans les limites des territoires soumis à leur juridiction, de tous

.... II) or pillé, monnaies, objets d'art ... et de tous

"autres objets pillés par l'ennemi; en outre de découvrir, mettre à part et tenir à la disposition des autorités au pouvoir, après la libération, dans les pays respectifs, tous biens de ces espèces se trouvant dans les territoires soumis à leur juridiction".

Toute cette action internationale a pris corps à l'égard de la Suisse, lors des négociations de février-mars 1945 avec une Délégation des Puissances Alliées, qui a abouti à l'engagement suivant contenu dans une communication qui lui a été adressée par le Chef de la Délégation Suisse, le 8 mars 1945:

"Le Gouvernement Suisse agissant, tant en son nom qu'au nom de la Principauté de Liechtenstein, affirme sa décision de s'opposer à ce que le territoire de la Suisse et celui de la Principauté soient utilisés pour la disposition, la dissimulation ou le recel des biens pris pendant la guerre, illégalement ou sous l'empire de la contrainte. Il déclare de plus que toutes facilités seront données aux propriétaires dépossédés pour revendiquer en Suisse et dans la Principauté les biens qui y seront trouvés, dans le cadre de la législation suisse, telle qu'elle existe à ce jour ou telle qu'elle sera complétée dans l'avenir."

En exécution de cet engagement, le Conseil fédéral a promulgué son Arrêté du 10 décembre 1945 relatif aux actions en revendication de biens enlevés dans les territoires occupés pendant la guerre, dont l'analyse sera abordée dans la partie juridique de la présente consultation.

Enfin par un Aide-Mémoire de la Légation des Etats-Unis à Berne, daté du 27 juillet 1945, de nouvelles demandes ont été présentées, en complément des engagements assumés le 8 mars 1945 envers la Délégation économique anglo-américaine. Il est demandé au Gouvernement fédéral

- 1) de fournir tous renseignements sur le montant de l'or qui se trouve actuellement en possession de la Suisse et de la Banque nationale suisse, en indiquant, d'une manière détaillée, les monnaies d'or selon leur frappe, le nombre des lingots d'or, leur marque officielle, le poids de chacun d'eux, leur teneur de fin et enfin le pays de la frappe;

2) de donner des indications détaillées sur tous les achats d'or, ainsi que sur tous autres intérêts relatifs à l'or provenant, depuis le 1er janvier 1939 des pays de l'Axe, des pays occupés par ces derniers, ainsi que des pays qui, à la date du 21 février 1944, n'avaient pas rompu leurs relations avec les Etats de l'Axe.

3. Par lettre du 30 janvier 1946, M. Maurice Frère, Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique, a porté à la connaissance de la Banque nationale suisse qu'une partie importante de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique avait été saisie par le Gouvernement du Reich, et désirait savoir si un certain nombre de lingots, dont il indiquait les types, marques, numéros et poids, n'auraient pas été expédiés par la Reichsbank, au cours des années 1943 et 1944, à la Banque nationale suisse.

L'odyssée de cet or belge pendant la guerre fut assez mouvementée.

On peut considérer comme établi que l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique n'a pas été directement saisie par l'armée allemande lors de l'occupation de ce pays. Déjà au début de la guerre, cet or belge avait été remis en dépôt à la Banque de France. Celle-ci réussit à l'évacuer dans les possessions françaises d'Afrique, probablement à Dakar (point de fait qu'il y aurait encore lieu de préciser).

Lorsque les Allemands occupèrent la France, ils demandèrent que l'or belge leur soit livré. M. Fournier, alors Gouverneur de la Banque de France, s'y serait énergiquement opposé, sur quoi il aurait été destitué par le Gouvernement Laval et remplacé par un nouveau Gouverneur, M. Boisanger, qui aurait donné l'ordre d'envoyer l'or belge directement de Dakar à Berlin. Ces faits sont établis par les procès-verbaux de la Banque nationale suisse; ils sont cependant d'une importance capitale et, en cas de litige judiciaire ou arbitral, ils devraient pou-

- 11 -

voir être encore étayés par d'autres moyens de preuve plus directs.

La somme livrée à l'Allemagne par la France s'élevait à 220 millions de dollars en or. Il en résulta un procès entre les deux grandes banques d'émission. D'après un rapport de la Légation de Suisse à Washington du mois d'août 1944, la Banque de France prétendait décliner toute responsabilité pour la perte de ce dépôt d'or, mais elle fut condamnée à indemniser la Banque Nationale de Belgique par un jugement de la Cour Suprême des Etats-Unis dont je ne possède pas le texte; il serait extrêmement important de le connaître, car toute l'attitude du dépositaire a dû y être examinée.

Après la libération de la France et de la Belgique, la Banque Nationale de Belgique fut indemnisée par la Banque de France; le jugement américain n'avait pas pu être exécuté auparavant par prélèvement sur le stock d'or de la France aux Etats-Unis, car le Gouvernement de ce dernier Etat, en raison de la rupture des relations diplomatiques entre Washington et Vichy, avait estimé que seul un nouveau Gouvernement français, reconnu par lui, aurait qualité pour agir.

La Belgique est donc actuellement désintéressée, mais elle s'est engagée à prêter assistance à la Banque de France pour lui aider à récupérer cet or.

Par sa lettre du 30 janvier 1946, le Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique a remis à la Banque nationale suisse une liste des envois d'or faits à cette dernière par la Reichsbank, en 1943 et 1944, pour alimenter son dépôt d'or en Suisse. Il ressortirait d'une enquête alliée, faite à Berlin, mais dont les méthodes d'investigation et les résultats demanderaient encore à être minutieusement contrôlés, que ces envois étaient composés:

a) de barres d'or qui faisaient partie de l'encaisse-or que la Banque Nationale de Belgique avait confiée à la Banque de

France et que celle-ci avait remise volontairement aux autorités allemandes dans les conditions qui ont été exposées ci-dessus;

- b) de monnaies-or de l'Union latine qui avaient aussi fait partie de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique et avaient été mises en possession de l'Allemagne de la même manière.

D'après les indications du Gouverneur de la Banque belge - mais elles sont dubitatives, il emploie l'expression "il m'est revenu" - la plus grande partie de cet or en barres aurait été transformée en nouveaux lingots, ensuite de refonte par la Monnaie Prussienne, et marquée d'une date antérieure à la guerre. Ces indications semblent confirmées, tout au moins en partie par M. Puhl, vice-président de la Reichsbank, qui aurait déclaré à des fonctionnaires français que les lingots d'or auraient été refondus par la Monnaie de Berlin, sur l'ordre du Gouvernement allemand. La Reichsbank aurait cependant séparé ces nouveaux lingots de ses autres réserves d'or et elle en aurait établi des listes spéciales. L'une d'entre elles aurait été découverte par des troupes américaines dans une mine de la Thuringe, où elles auraient trouvé de l'or dissimulé.

Les barres d'or provenant de la Belgique paraissent donc avoir été falsifiées par l'Allemagne.

A supposer que ces indications se révèlent exactes, la Banque nationale suisse se trouverait dans la situation d'avoir acheté à la Reichsbank des barres d'or allemandes, faussement munies d'une marque prussienne, et provenant en réalité, à son insu, de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique, aux droits de laquelle se trouve la Banque de France.

La Banque nationale suisse était d'autant plus fondée à admettre qu'il s'agissait d'or allemand que M. Puhl, le vice-président de la Reichsbank, avait déclaré à plusieurs reprises aux membres de la Direction que l'or envoyé en Suisse ne prove-

nait pas d'autres pays et que, déjà avant la guerre, l'Allemagne possédait des réserves d'or importantes. D'après ses déclarations, l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique, jadis déposée à la Banque de France, était toujours restée consignée, dans sa totalité, auprès du tribunal. L'or acquis ultérieurement par la Reichsbank aurait régulièrement été payé par elle. Il donna formellement l'assurance que la Reichsbank ne possédait pas d'or volé et que, dans la mesure où son or provenait de banques d'émission étrangères, celles-ci en avaient été créditées de la valeur sur un compte en marks, et que l'or avait été amené à Berlin par le personnel même de ces banques étrangères.

Ces déclarations résultent des procès-verbaux du Conseil de banque de la Banque nationale suisse. En cas de procès, elles demanderaient à être confirmées par la déposition testimoniale de M. Puhl. Où se trouve celui-ci? Pourrait-il être atteint et entendu? Je l'ignore. Au demeurant, ses déclarations ne sont pas dénuées de subtilité et même de contradiction. Leur portée juridique sera appréciée dans l'exposé de droit.

Dans l'hypothèse où il serait établi que les barres envoyées par la Reichsbank à la Banque nationale suisse, bien que falsifiées, proviennent des lingots de la Banque Nationale de Belgique et où il en serait de même des monnaies d'or, les Puissances Alliées revendiquant la propriété des unes et des autres pour la Banque de France, des problèmes juridiques extrêmement délicats se poseraient au sujet:

- 1^o de l'acquisition de l'or belge par le Reich allemand, qui serait soumise en partie au droit des gens, en partie au droit privé;
- 2^o de l'acquisition de cet or par la Reichsbank, uniquement soumise au droit privé;

- 3° de la vente de cet or par la Reichsbank à la Banque nationale suisse, régie également par le droit privé;
- 4° de la revendication de cet or par les Puissances Alliées, question relevant en partie du droit des gens et en partie du droit privé suisse, en distinguant les cas d'application du droit commun suisse et du droit exceptionnel résultant de l'Arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1945 relatif aux actions en revendication de biens enlevés dans les territoires occupés pendant la guerre; et enfin
- 5° des recours que des acquéreurs dépossédés pourraient avoir contre la Banque nationale suisse, si elle leur avait cédé ou vendu des parties de l'or provenant de l'encaisse métallique de la Banque Nationale de Belgique.

En Droit

Observation préliminaire

L'étude de ces divers problèmes, surtout en ce qui concerne l'applicabilité des règles du droit des gens, ne peut être utilement faite sans une brève analyse de la situation juridique des trois banques d'émission étrangères qui sont intéressées par les opérations d'or qui ont eu lieu, à savoir la Banque Nationale de Belgique, la Banque de France et la Reichsbank. Selon en effet qu'il faudrait leur reconnaître le caractère de pures banques d'Etat, ou de banques privées ou d'instituts financiers de nature mixte, leur situation varierait en droit des gens.

1. La Banque Nationale de Belgique. Cette banque n'est pas une pure banque d'Etat; c'est une société par actions, de droit privé, sur la gestion de laquelle l'Etat Belge s'est réservé d'exercer une grande influence, en raison du monopole d'émission des billets de banque qui lui est concédé.

Son capital-actions se monte à 50 millions de francs et est divisé en 50'000 actions de 1'000 francs chacune; ces actions sont en partie au porteur, et en partie nominatives.

Mais l'ingérence de l'Etat se manifeste surtout dans l'organisation de l'administration.

La Banque est dirigée par un Gouverneur et six directeurs. Le Gouverneur est directement nommé et congédié par le Roi. Il en est de même du Vice-gouverneur, choisi parmi les directeurs. Leur traitement, fixé par le Roi, est payé par la Banque.

Tous les autres organes, directeurs, Conseil d'administration, Conseil général, Conseil des Censeurs, sont nommés par l'Assemblée générale des actionnaires. Le Conseil d'administration a un pouvoir de gestion général, sauf exception prévue par les lois, le statut de la banque et les règlements. Le Conseil général a la compétence d'arrêter des ordonnances pour le service interne de la Banque et pour l'organisation des succursales, mais ces ordonnances doivent être approuvées par le Ministre belge des finances.

Le Gouverneur a des pouvoirs étendus; il préside le Conseil d'administration, le Conseil général et l'Assemblée générale. Il a pour mission principale de veiller à ce que la Banque n'outrepasse pas dans son activité les limites qui lui sont assignées par les lois, le statut et les règlements. Il a le pouvoir de suspendre l'exécution des décisions du Conseil d'administration et de les soumettre au Conseil général pour décision. Il a même la compétence

d'opposer son veto à toute décision qui, à son avis, est contraire à la loi, au statut de la banque ou aux intérêts de l'Etat, et de provoquer, à ce sujet, une décision du Gouvernement belge.

En outre la surveillance de l'émission des billets est confiée à un Commissaire gouvernemental qui a le droit de prendre, en tout temps, connaissance de l'état des affaires, d'examiner les effets de change et les fonds en caisse. Il peut assister aux séances de l'Assemblée générale, du Conseil d'administration et du Conseil général avec voix consultative.

L'influence de l'Etat se traduit encore par l'obligation qui incombe à la Banque de présenter chaque mois un état de sa situation au Gouvernement, et par le droit de l'Etat de contrôler toutes ses affaires et de s'opposer à l'exécution de toute mesure contraire à la loi, au statut ou aux intérêts de l'Etat.

Malgré cette ingérence de l'Etat, la Banque Nationale de Belgique n'a pas perdu complètement son caractère d'institution de droit privé. Elle travaille avec les capitaux de personnes privées et non avec ceux de l'Etat; celui-ci n'a que des droits, à vrai dire fort étendus, d'administration et de contrôle; mais il n'a nullement celui de gérer librement la Banque; il partage ce droit avec d'autres organes nommés par les actionnaires. La Banque Nationale de Belgique doit être rangée dans la catégorie des banques d'émission mixtes avec une nette prédominance de caractère privé.

2. La Banque de France. La nature juridique de cette banque est analogue à celle de la Banque Nationale de Belgique. C'est aussi une société par actions investie du droit d'émettre des billets de banque et soumise à une certaine influence de l'Etat, en raison de ce monopole.

Son capital-actions se monte à 182,5 millions de francs, divisé en actions de 1'000 francs, uniquement nominatives.

L'Etat participe aussi à l'administration de la Banque par un Gouverneur et deux vice-gouverneurs qui sont, tous trois, nommés par le Chef d'Etat.

L'Assemblée générale des actionnaires nomme 15 régents dont trois doivent être des fonctionnaires de la Trésorerie de l'Etat français; elle élit aussi 3 censeurs et indirectement presque tout le Conseil général puisqu'il se compose du Gouverneur qui le préside, des deux vice-gouverneurs, des régents et des censeurs; tous doivent être actionnaires de la Banque. Le centre de l'administration se trouve dans le Conseil général qui est la cheville ouvrière de la Banque et qui a un pouvoir de gestion général. L'Assemblée générale se compose des 200 actionnaires les plus importants, mais chacun d'eux n'a qu'une voix quel que soit le nombre des actions qu'il possède; le droit de vote est personnelissime car aucun actionnaire ne peut se faire représenter par un fondé de pouvoirs à l'Assemblée générale; les compétences de celle-ci sont assez restreintes; elles se bornent à l'élection des régents et des censeurs et à prendre connaissance du rapport annuel et du rapport de revision des censeurs.

Les pouvoirs du Gouverneur sont encore plus accentués qu'en droit belge, en sorte que la Banque est encore plus strictement contrôlée par l'Etat que la Banque Nationale de Belgique. Le Gouverneur est investi également d'un droit de veto afin d'assurer "une gestion" au nom des intérêts supérieurs de "l'Etat"; il a aussi le droit de présider le Conseil général et doit veiller à la stricte observation des lois et statuts de la Banque; en outre il possède la compétence de nommer tous les fonctionnaires de la Banque. Cependant le Gouvernement de l'Etat n'a aucune

compétence légale pour donner des ordres au Gouverneur, ni pour exiger de lui l'observation d'autres prescriptions que celles résultant des lois et des statuts. L'Etat n'a donc pas des droits de gestion effectifs dans la Banque; il n'y a pas investi de capitaux. Par conséquent, comme la précédente, la Banque de France se rattache à la catégorie des banques d'émission de nature mixte, avec prédominance de caractère privé. Elle a perdu ce caractère depuis sa nationalisation décrétée en France en 1945, mais sa nouvelle situation n'a pas été étudiée dans la présente consultation, car toutes les opérations d'or qui sont susceptibles de donner lieu à des litiges se sont développées antérieurement à sa transformation juridique. Il faut cependant noter qu'actuellement l'Etat français est subrogé dans tous les droits de la Banque.

3. La Reichsbank. Cette banque a aussi un monopole d'émission. Elle a aussi été constituée en la forme d'une société par actions; son capital-actions s'élève à 150 millions de marks, divisé en actions. Sa fortune provient donc aussi de capitaux privés; l'Etat n'a pas participé à sa formation.

Mais la Reichsbank est placée sous l'autorité absolue du Reich, en vertu de la loi sur la Reichsbank du 15 juin 1939. Elle est rattachée à l'Etat par des liens plus étroits que ceux des deux banques précédentes. C'est à lui qu'il appartient non seulement de la contrôler, mais aussi de la diriger.

La Reichsbank est placée sous l'autorité directe du Führer et Chancelier de l'Empire. Elle est dirigée par le Président de la Reichsbank et un Directoire où le Président à voix prépondérante. La gestion doit avoir lieu conformément aux instructions et sous le contrôle du Führer et Chancelier du Reich. Il nomme le Président et les autres membres

du Directoire; il peut les révoquer en tout temps mais sans préjudice de leurs droits contractuels, leur traitement étant fixé par contrat avec la Banque.

Le Président de la Reichsbank en nomme tous les fonctionnaires. Le § 7 de la loi sur la Reichsbank prévoit expressément que tous ces fonctionnaires sont "indirectement" des fonctionnaires de l'Etat. Leur situation légale est fixée par un statut qui doit être approuvé par le Gouvernement du Reich.

A côté de son Président et de son Directoire, la Reichsbank possède un Conseil, et, comme toute société par actions, une Assemblée générale des actionnaires. Les pouvoirs de cette dernière sont très limités; elle reçoit le bilan de clôture et le rapport relatif à l'administration de la Banque; il lui appartient aussi de décider une augmentation du capital-actions.

L'Etat est enfin intéressé au rendement de la Reichsbank. Sur les bénéfices nets, il est prélevé d'abord 10 % qui sont versés à un fond de réserve, puis un dividende de 5 % qui est attribué aux actionnaires; le reliquat revient entièrement à l'Etat allemand.

Il résulte de cette réglementation que la Reichsbank est une Banque expressément qualifiée de personne de droit public par la loi (§ 1, ch.2), bien qu'elle présente aussi certaines caractéristiques de droit privé; mais il faut reconnaître que sa structure en fait un type d'établissement financier qui n'est pas très éloigné de la banque d'Etat pure.

Déjà, antérieurement au régime national-socialiste, le caractère de droit public de la Reichsbank, quoique moins accentué que sous la loi de 1939, avait conduit certains auteurs allemands à la considérer comme un établissement de pur droit public (cons. Meurer: Die juristischen Personen nach deutschem Reichsrecht, p. 73).

Ces trois banques étrangères présentent donc ce trait commun d'être toutes des sociétés par actions; mais l'Etat dont elles relèvent exerce sur elles une influence d'une intensité inégale. Quel qu'en soit le degré, elles remplissent toutes trois cependant la même fonction sociale en ce qu'elles sont au bénéfice d'un monopole d'émission des billets de banque. A ce titre, elles sont chargées d'une fonction intéressant la prospérité économique de la collectivité tout entière, puisqu'elles doivent régulariser le commerce de l'argent. En les appelant à la vie, l'Etat a moins visé à retirer des bénéfices de leur activité bancaire qu'à assurer à l'ensemble de l'organisme étatique le bénéfice résultant d'une certaine stabilité de la monnaie et des prix. Leur patrimoine a un caractère mi-privé, mi-public, ce qui explique qu'en cas de diminution de la valeur de l'étalon monétaire, l'Etat ait pu s'assurer le bénéfice de la dévaluation, comme cela s'est produit en Suisse en vertu de l'Arrêté fédéral du 30 avril 1940 (R.O.LVI, p. 1 à 433), la Banque nationale suisse présentant une structure juridique analogue à celle de ces trois grands instituts financiers.

Acquisition de l'or de la Banque Nationale de Belgique
par l'Allemagne

Cet or a été acquis par l'Allemagne alors que ses armées, momentanément victorieuses, occupaient la Belgique et la France. Le titre d'acquisition de cet envahisseur peut être double; il peut résulter du droit des gens; il peut résulter aussi du droit privé. Il importe de rechercher par conséquent, si, soit par application des principes du droit international public, soit en vertu des règles du droit privé applicable, l'Allemagne a pu valablement acquérir la propriété de cet or.

A.

Les règles du droit des gens

Les principes du droit international public concernant les droits de l'occupant de guerre sur les biens qui se trouvent dans les territoires ennemis soumis au pouvoir de ses armées sont consignés dans deux actes internationaux importants:

- 1° Le Règlement annexé à la IIe Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, de 1899;
- 2° Le Règlement annexé à la IVe Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, de 1907.

Pour l'essentiel, ce dernier Règlement est semblable à celui de 1899; il ne lui a apporté que quelques compléments et précisions qui ne sont pas d'importance capitale; en particulier, pour les problèmes à examiner dans la présente consultation, à savoir les règles relatives à l'occupation de guerre, et plus spécialement encore celles concernant les droits de l'occupant sur les biens en territoires occupés, le contenu des deux Règlements est identique.