

Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem «Dritten Reich». Handel, Raub und Restitution

Transactions de papiers-valeurs entre la Suisse et le III^e Reich. Commerce, pillage et restitution
(Publications de la CIE, volume 14)

Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn

ISBN 3-0340-0614-4

Résumé

La présente étude analyse les rapports qui existent entre le négoce germano-suisse de papiers-valeurs, la spoliation de titres par le III^e Reich et la restitution en 1945 des papiers-valeurs revendus en Suisse. Elle a pour objectif d'examiner les changements intervenus dans le négoce des valeurs mobilières entre la Suisse et l'Allemagne dans les conditions modifiées par la crise bancaire des années trente, par l'arrivée au pouvoir des national-socialistes et par la guerre. L'étude s'est non seulement penchée sur la politique de spoliation du régime national-socialiste, mais a aussi analysé en détail l'attitude des banques après la guerre et la manière dont elles ont entravé la restitution des titres volés aux Juifs et aux populations des territoires occupés. Elle se fonde sur des sources provenant des banques et des tribunaux suisses, et a également utilisé des archives allemandes et hollandaises.

Négoce germano-suisse de papiers-valeurs entre 1931 et 1945

En 1931, la crise des banques allemandes s'est étendue aux bourses suisses, où elle a provoqué un effondrement des cours et des chiffres d'affaires. La crise (de 1931 à 1935 et de 1938 à 1940) s'est surtout ressentie dans le négoce de titres allemands et a touché de plein fouet les petites banques privées, les courtiers et les banques dont les activités étaient orientées sur le Reich allemand. Prenant le cas de certaines banques et agences actives à la Bourse de Zurich, l'analyse des transactions sur papiers-valeurs (qui n'ont jusqu'ici guère fait l'objet d'une étude approfondie) montre comment les banques suisses ont exploité les possibilités de gains rendus possible grâce aux contrôles des changes, aux expropriations organisées par l'Etat nazi et à la guerre. Leurs activités comprennent notamment les rachats effectués pour le compte de l'Etat allemand et de l'économie privée, le négoce de coupons, apparu en 1933, et les opérations sur des titres de pays soumis à des limitations de transfert, titres qui ne s'accompagnaient, de plus, d'aucune déclaration de propriété non ennemie ou alors d'une déclaration falsifiée.

Dans l'ensemble, il faut distinguer d'une part le négoce de titres allemands et d'autre part celui de titres provenant des territoires annexés ou occupés, de titres non allemands et suisses qui étaient négociables sur les marchés internationaux. La crise bancaire, la limitation des transferts et l'évolution politique ont provoqué une chute des cours des titres allemands, dont le prix, en 1939, s'est parfois située à moins de 20% de leur valeur nominale. Après l'interdiction d'exportation édictée en 1932 par l'Allemagne, le négoce officiel de titres allemands entre les banques suisses et allemandes est peu à peu devenu unilatéral: les banques suisses rachetaient des titres allemands pour le compte de l'Allemagne, sur les marchés suisse et américain. Décrites à partir de documents de l'agence de courtage Hofmann & Cie., de la Banque fédérale SA, à Zurich, et du siège zurichois de la SBS, ces transactions servaient d'une part à éponger à moindre frais la dette du Reich et de l'économie allemande; d'autre part, le régime national-socialiste réalisait d'importants profits, puisque les titres étaient ensuite revendus en Allemagne à des prix supérieurs. Ces transactions ont été conclues surtout pendant les années 1937/1938 et 1940/1941. Dès 1938, les banques allemandes et d'autres sociétés proches du régime ont racheté aux banques suisses – ou, par l'intermédiaire de ces banques, aux dépositaires de titres – des parts d'entreprises sises dans les territoires occupés. Ces transactions, dont certaines ont été pré-financées par les banques suisses, ont d'une part servi à mettre au pas l'économie de l'espace sous

domination allemande avec les intérêts de l'Allemagne et ont, d'autre part, profité aux persécutés du régime national-socialiste, car nombre d'émigrés allemands et de réfugiés venus des territoires occupés ont pu vendre leurs titres sur le marché suisse en échange de devises. L'étude démontre par ailleurs que le négoce de coupons et les rachats de titres a maintenu les relations des milieux financiers allemands avec des banques suisses et des sociétés de bourse, et que ces relations ont été réactivées durant la guerre grâce à l'importation de papiers-valeurs volés.

Le négoce germano-suisse de titres non allemands et suisses a tout d'abord été déterminé par les dispositions allemandes sur les devises. Du point de vue suisse, il importe de rappeler les lois sur les devises entrées en vigueur en 1933, en 1936 et en 1938 par lesquelles le régime national-socialiste obligeaient les ressortissants du Reich – sous la menace de peines draconiennes – d'offrir leurs titres libellés en monnaies étrangères et déposés à l'étranger à l'Etat. Contrairement à ce qui s'est passé pour les dépôts de titres appartenant à des ressortissants de pays du nord et de l'ouest de l'Europe occupés par l'Allemagne – bloqués au printemps 1940 par le Conseil fédéral après l'offensive allemande – les banques suisses ont non seulement livré à l'Allemagne les dépôts de titres des clients allemands, mais aussi ceux des clients autrichiens, tchèques et polonais, lorsque les clients de ces quatre pays se dessaisissaient de leurs avoirs et de leurs patrimoines sous la pression du régime national-socialiste. Ces rapatriements et ordres de vente ont certes alimenté le négoce de papiers-valeurs pendant quelques mois, mais ont au même temps fait perdre aux banques suisses une grande partie de leur clientèle et de leurs possibilités de faire des affaires.

Après l'«Anschluss», en mars 1938, des administrateurs d'entreprises «aryanisés» ont essayé de récupérer les avoirs de partenaires juifs déposés en Suisse. Désireuses de défendre d'importants intérêts en Allemagne et en Autriche, mais craignant les représailles du régime national-socialiste en réponse à un refus pur et simple, les banques suisses se sont concertées et ont appliqué la même procédure à ces demandes: pour préserver dans une certaine mesure les intérêts des propriétaires (ex-autrichiens) des entreprises concernées, elles acceptaient d'exécuter les ordres des administrateurs lorsqu'ils étaient cosignés par le propriétaire juif. En cas de désaccord, elles bloquaient le dépôt et le consignaient auprès d'un tribunal suisse, qui refusait en général les requêtes des administrateurs.

En vendant des titres suisses et étrangers négociables sur le marché international (les actions de la Royal Dutch ou de la Chade, par exemple) pour le compte de banques ou de sociétés-écrans allemandes, une partie des banques et des petites sociétés financières suisses – avec, en première ligne, celles qui s'étaient spécialisées dans le négoce de coupons et qui rachetaient des titres allemands pour le compte de l'Allemagne – ont aussi revendu des papiers-valeurs provenant des spoliations perpétrées par l'Allemagne national-socialiste. Le IIIe Reich a utilisé une partie des devises ainsi obtenues pour racheter des titres allemands ou des participations à des entreprises dans les territoires occupés. Une partie des papiers-valeurs en provenance des territoires occupés ont été acquis par des banques mandatées par l'Etat national-socialiste (Lippmann, Rosenthal & Co., Sarphatistraat, et Rebholz Effectenkantor, à Amsterdam, Westminster Foreign Bank Ltd., à Paris), puis ont transité par la Reichsbank ou par sa filiale, la Deutsche Golddiskontbank, à Berlin, pour être placés en Suisse. Une autre partie de ces titres sont parvenus en Suisse sous le couvert de transactions occultes effectuées par la société (spécialisée dans le commerce de fer) Otto Wolff, à Cologne, et par de petites sociétés, telle la banque privée berlinoise Sponholz & Co.

Conscientes de l'origine douteuse des titres, les banques suisses prudentes, comme le Crédit Suisse, contrôlaient les importations de papiers-valeurs en provenance d'Allemagne et des territoires occupés. Le négoce de biens volés aux bourses suisses n'a toutefois jamais été interdit par la loi, ni avant ni pendant la guerre. Sous la pression des banques, la Confédération a renoncé, au milieu des années trente, à édicter une loi sur les bourses, de

sorte que celles-ci régissaient elles-mêmes la restriction des opérations et le système des affidavits – en accord avec l'Association suisse des Banquiers. Après l'éclatement de la guerre, le comité de la Bourse de Zurich a par exemple introduit des déclarations de propriété non ennemie (du point de vue des Alliés) et mis les membres en garde contre l'importation et contre le négoce de papiers-valeurs d'origine douteuse. Après que l'autorité fédérale ait fermé les bourses suisses pour deux mois, le 10 mai 1940, le négoce officiel de titres provenant des territoires occupés (comme les actions de la Royal Dutch) est demeuré suspendu à la Bourse de Zurich jusqu'à la fin de 1940. Le comité de la Bourse a ensuite limité les transactions de titres étrangers à ceux qui étaient propriété suisse depuis le début de la guerre. Hors bourse et pendant toute la durée du conflit, les banques et les courtiers ont pu, cependant, continuer de traiter des titres étrangers appartenant à des étrangers. Jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions plus sévères, en août 1941, l'Association suisse des Banquiers a omis de soumettre l'octroi d'affidavits à un contrôle strict, de sorte que nombre de banques ont négligé ce domaine. En 1941, des sociétés financières douteuses, des employés de grandes banques et de banques privées, ainsi que des négociants hors bourse ont émis à tours de bras de fausses déclarations de propriété suisse pour des titres dont certains avaient été volés dans les territoires sous occupation allemande. A la demande des banques, ces manquements n'ont pas fait l'objet de plaintes. A la fin de 1942, le comité de la Bourse a pour la première fois – et sans explication aucune – à nouveau autorisé le négoce de titres libellés en actions de la Royal Dutch, bien qu'il sût que nombre de titres étaient entrés en Suisse en fraude l'année précédente et qu'ils y avaient été vendus contre des devises. Les Alliés ont alors accusé la Bourse de Zurich et les banques de traiter des avoirs volés et ont exigé une interdiction totale du négoce de titres dépourvus d'une déclaration de propriété suisse. Ce n'est qu'au début de 1943, après la Déclaration de Londres, du 5 janvier 1943, et après le tournant de la guerre, que les dirigeants des bourses ont révisé leur politique. Lorsqu'il est apparu que l'Allemagne allait perdre la guerre et que ses troupes allaient devoir se retirer des territoires occupés, les bourses suisses, avec l'Association suisse des Banquiers, ont mis en place dès avril 1943 un système d'affidavits rigoureux dans le but d'empêcher la vente des biens volés dans les territoires sous occupation allemande aux bourses suisses.

Restitution des titres volés de 1945 à 1952

La deuxième partie de l'étude décrit les répercussions engendrées par le négoce de titres volés après la guerre. Pourquoi nombre de victimes du régime national-socialiste n'ont-elles pas pu – alors que la Suisse s'était dotée d'une législation spéciale sur la restitution des biens volés – récupérer leurs avoirs transférés en Suisse? Comment la Chambre en revendication des biens spoliés du Tribunal fédéral a-t-elle interprété cette législation spéciale, une fois que les Alliés ont relâché leur pression sur la Confédération? A-t-on identifié les banques qui ont importé des biens volés et sanctionné leurs activités?

Après la guerre, les puissances victorieuses ont invité les Etats neutres à participer aux «réparations» internationales visant à remédier aux injustices commises par le national-socialisme. Sous la forte pression politique des Alliés, la Suisse a promis en mars 1945, dans le cadre de l'accord Currie, de faciliter la recherche et la restitution des biens volés parvenus sur son territoire. Le Conseil fédéral a concrétisé cette promesse en promulguant le 10 décembre 1945 un arrêté relatif aux actions en revendication de biens enlevés; y compris les biens culturels et les papiers-valeurs. Cette décision a focalisé l'attention sur les banques qui avaient importé les titres volés. Or les banques suisses ont attaqué les fondements mêmes de cette législation: l'obligation de restituer des biens volés par le régime national-socialiste et se trouvant en Suisse, abrogeait à titre rétroactif des bases légales suisses en vigueur. La Chambre en revendication des biens spoliés du Tribunal fédéral pouvait en effet condamner les propriétaires de papiers-valeurs volés à les restituer, même s'ils les avaient acquis de bonne foi. Reculant devant la pression considérable des banques, le gouvernement suisse a finalement renoncé à mener une vaste enquête destinée à retrouver les papiers-

valeurs volés déposés en Suisse. L'arrêté additionnel du Conseil fédéral du 22 février 1946 a ensuite stipulé que seuls les papiers-valeurs portés manquants à l'étranger devaient être annoncés.

En adoptant une législation sur les restitutions, la Suisse a nettement amélioré son image à l'étranger. De plus, dès le début de la guerre froide en 1947/1948, la Chambre en revendication de biens spoliés, spécialement créée pour régler ces restitutions, n'a plus rendu ses décisions au vu et au su de l'opinion publique internationale. Enfin, en raison de la complexité de la procédure, ainsi que du manque d'appui offert aux demandeurs potentiels par les banques et par la Confédération, les demandes de restitution n'ont pas afflué. Au terme du (bref) délai fixé, soit à la fin de 1947, le Tribunal fédéral n'avait enregistré que 785 demandes de restitution de papiers-valeurs, qui représentaient une valeur globale de deux millions de francs environ. La représentation diplomatique des Pays-Bas en Suisse a déposé à elle seule 760 de ces demandes, les autres émanant du Luxembourg, de France, de Belgique et de Tchécoslovaquie. Nombre des titres volés parvenus jusqu'en Suisse n'ont cependant pas été réclamés et n'ont pas dû être restitués, pour différentes raisons: les propriétaires spoliés et leurs familles avaient été assassinés; la valeur des titres volés était minime par rapport au coût de la procédure; les personnes lésées dans les zones précédemment occupées ignoraient l'existence de l'arrêté du Conseil fédéral.

L'arrêté prévoyait que la Confédération accorderait une indemnisation à l'acquéreur de bonne foi tenu à restitution, au cas où l'importateur de mauvaise foi était insolvable ou ne pouvait être identifié. Un négociant était considéré de mauvaise foi s'il devait admettre que les titres qu'il avait traités provenaient d'une propriété illégale. La Confédération avait donc un certain intérêt à ce que le tribunal déclare de mauvaise foi les importateurs des titres faisant l'objet d'une demande de restitution. Souhaitant préserver leur réputation et éviter des dépenses coûteuses, les banques ont tout fait pour éviter ce genre de jugement. Sous la présidence du juge fédéral Georg Leuch, la Chambre ad hoc du Tribunal fédéral a trouvé une solution à ce conflit d'intérêts: dans nombre de cas, elle a certes reconnu que les banques importatrices étaient de bonne foi, tout en les condamnant à une indemnisation. Sur toutes les demandes traitées entre 1947 et 1951, il n'y eut qu'un seul cas dans lequel la Chambre a jugé un premier revendeur suisse de mauvaise foi. Outre les requêtes hollandaises, le Tribunal fédéral a jugé bon nombre d'autres cas en procédant par arrangement. Un jugement concernant la bonne ou la mauvaise foi des banques importatrices est ainsi devenu superflu. Fait qui arrangeait la Chambre puis qu'elle ne considérait pas la législation spéciale «comme étant univoque». En 1951, la Confédération a proposé aux Pays-Bas de leur verser 635 000 francs pour régler le cas des requêtes hollandaises, portant ensemble sur 1,3 million de francs. Les banques ont certes participé à raison de 200 000 francs à ce versement, mais ne figuraient pas comme partie prenante au règlement. Elles sont ainsi parvenues à ne jamais apparaître comme les importatrices des titres revendiqués.

Par sa stratégie, la cour a laissée ouvertes non seulement la question concernant la bonne foi, mais surtout celle de la responsabilité des banques. D'un point de vue actuel, il est difficile de comprendre pourquoi les juges n'ont pas pris des décisions de fond afin de se soustraire à la pression des banques, mais qu'ils ont traité les plaintes de cas en cas. On conçoit également mal pourquoi l'arrêté relatif aux actions en revendication de biens enlevés excluait de la procédure suisse les personnes dépossédées de leurs biens en Tchécoslovaquie, en se référant strictement aux fondements du droit international public de l'époque: l'arrêté ne considère en effet comme spoliées que les personnes qui ont été dépossédées de leur propriété privée dans les territoires occupés pendant la guerre, c'est-à-dire entre le 1er septembre 1939 et le 8 mai 1945. Les Juifs allemands ne pouvaient donc pas présenter une requête au Tribunal fédéral, car ils avaient été spoliés par leur propre Etat et que cette spoliation ne contrevenait dès lors pas au droit international public.

Remarquons que le traitement des actions en restitution des papiers-valeurs volés a pris fin en Suisse au moment où la communauté internationale entamait à peine la procédure des «réparations». Comme ailleurs dans le monde, le problème des restitutions a refait surface en Suisse après la fin du monde bipolaire. Dès la fin de la guerre, le problème des restitutions a connu une évolution parallèle à l'histoire de la Guerre froide: les tensions croissantes entre l'Est et l'Ouest ont occulté la question du rôle des pays neutres pendant la guerre.

Comme l'étude le montre, il s'est avéré que les avoirs volés transférés vers la Suisse sont plus élevés que ceux qui ont été réclamés. Il convient, en outre, de remarquer que les demandes de restitution concernaient un nombre plus grand de biens que ceux qui ont effectivement pu être restitués. Il faut enfin constater que, malgré les lacunes relevées, les décisions prises par le Conseil fédéral pendant l'hiver 1945/1946 ont tout de même facilité les demandes en restitution des biens volés importés en Suisse. Du point de vue actuel, il faut toutefois admettre que le Tribunal fédéral a interprété l'arrêt du Conseil fédéral de manière très restrictive.

Informations supplémentaires:

www.uek.ch

Commandes:

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: info@chronos-verlag.ch

www.chronos-verlag.ch