

# **DUE DILIGENCE**

## **A REPORT ON THE BANK OF CANADA'S HANDLING OF FOREIGN GOLD DURING WORLD WAR II**

*prepared for the Bank of Canada  
by*

Duncan McDowall  
Carleton University  
Ottawa

November 1997

**ISBN: 0-662-26321-9**

Copies of this report are available from

Bank of Canada

Publications Distribution

234 Wellington Street

Ottawa, K1A 0G9

Telephone: (613) 782-8248

E-mail: [publications@bank-banque-canada.ca](mailto:publications@bank-banque-canada.ca)

The report is also available on our Web site:

<http://www.bank-banque-canada.ca/>

# Contents

SUMMARY/SOMMAIRE

PREAMBLE

EARMARKED GOLD IN CANADA, 1935-56

THE EUROPEAN PERSPECTIVE, 1942-45

COMMENTARY

THE DOCUMENTS

ACKNOWLEDGEMENTS

\* \* \* \*

APPENDIX:  
RECONSTRUCTION OF  
GOLD SAFEKEEPING RECORDS 1935-1956

FINDING AID TO DOCUMENTS CONSULTED  
available upon request

# SUMMARY

## CONTEXT

The issue of “Nazi gold” has galvanized the Western world since 1995. Through a conjuncture of activism on the part of the World Jewish Congress and American Senator Alfonse D'Amato, chair of the Senate Banking Committee, the long-unresolved issue of where an alleged US\$580 million in gold looted by the Axis during World War II went has come to life with a vengeance. Much of this gold had been plundered during the early stages of the war from the vaults of European central banks that had fallen under the heel of the German army. A portion of this monetary gold — state-owned gold used to support a country's monetary operations — had been recaptured by the Allies in the dying months of the war and repatriated to its rightful owners. A greater portion, however, proved untraceable, largely because it had been laundered by means of surreptitious refining and transfer to banks in the neutral countries of Europe — Switzerland, Portugal and Sweden. Much of the trade in looted gold supported Germany's acquisition of foreign raw materials and equipment to run its war machine. By the end of the war, therefore, much of this looted gold was in fact in the hands of neutral countries.

The question of looted gold had other dimensions. There was a significant amount of non-monetary gold — gold plundered from individuals caught in the trap of war — mingled with the looted monetary gold. Most worrisome was evidence that some of this non-monetary gold was stripped from the Jewish victims of Nazi death camps. This sinister gold had also passed through the mill of Nazi refining and had been filtered through bank accounts and commercial transactions with European neutral banks. These same banks also became the focus of another financial legacy of the war: the issue of dormant bank accounts and so-called “heirless assets.” As appeasement failed in the late 1930s, many Europeans, principally German Jews, sought some financial insurance in the face of the impending conflict by placing some or all of their assets in bank accounts in safe-haven countries like Switzerland. The appalling extermination inflicted upon these same people by the Holocaust made the postwar restitution and disposition of these assets a problematic process, especially given the secretiveness of the initial deposits and the cocoon of secrecy that the Swiss banking system erected around foreign accounts.

In the late stages of the war, the Allies made a concerted attempt to locate and repatriate gold looted by the Axis. Declarations were issued warning of the consequences of trading or taking possession of looted gold and, as peace neared, more active efforts were launched to actually reclaim “Nazi gold.” The American Safehaven program spearheaded this campaign. Much of the attention fell on Switzerland. The Swiss central bank, the Banque Nationale Suisse, had bought more gold from the Germans than any other country. The Swiss had also acted as Germany's principal trade conduit to non-Axis economies. And Switzerland's commercial banks had also commanded a near-monopoly on safe-haven bank accounts held by victims of the war and with the return of peace these banks found themselves under pressure to restore deposits to their legal owners. Emerging beside this negotiation was the thorny issue of “heirless assets,” the disposition of assets for which there now appeared to be no living claimant. Through the late 1940s, Allied governments, principally those of the United States, Britain and France, therefore engaged in prolonged negotiations with the European neutral powers that had maintained financial ties with the Axis. Some restitution of gold was made to the central banks of once-occupied countries. Some distribution of “heirless assets” was made to

stateless refugees. But much of the looted gold remained elusive, and the rights of account holders and heirs of personal accounts in neutral banks were by and large overlooked by Allied negotiators. By the early 1950s, emerging new issues of European and Cold War diplomacy tended to shunt the issue of looted gold to the sidelines of big-power statecraft.

The end of the Cold War in the early 1990s, the crumbling of the East Bloc and the determination of the World Jewish Congress to bring justice to some of the long-suffering Jewish community all combined in 1995 to reignite interest in the question of looted gold and dormant bank accounts. Once again, Switzerland was the fulcrum of the debate. The tone of the controversy was set by a powerful mixture of politics, morality and history. After a brief and disastrous reprise of denial and obfuscation by Switzerland's bankers, the universal response to the issue has become one of inquiry and restitution. The means to this end has largely been historical investigation. Formal historical commissions have been active in Switzerland, Portugal, Sweden, Britain and the United States. These commissions have focused not only on the wartime activities of central and commercial bankers, but also on the broader picture of Allied and Axis diplomacy and war bureaucracy. Archives have been scoured, evidence taken and reports produced — most noticeable to date has been the mammoth Eizenstat report produced by the American government at President Clinton's behest. The process of restitution has also begun. The Swiss Bankers' Association has finally begun a thorough identification of dormant bank accounts on the books of its members, thereby allowing long-frozen assets to be reunited with their rightful owners.

Through all the initial postwar investigations and the more recent rebirth of the "Nazi gold" issue, the word "Canada" has practically never surfaced. Canada played no active role in the late 1940s negotiations with European neutrals, nor did its name ever surface in connection with the trade in looted gold. The massive Eizenstat report issued by the American government earlier this year does not contain a single mention of Canada in connection with the issue of looted gold, despite the survey of over 15 million documents in reaching its conclusions. In July 1997 the silence over Canada's role broke abruptly. A document retrieved by World Jewish Congress researchers in Washington gave rise to the allegation, based on an anonymous late-war intelligence report "from a very confidential source," that the Bank of Canada had been party, by means of paper transfer, to a complex gold transfer involving six tons of gold shuffled between Switzerland and Portugal in 1942. Later in the war, the document alleged, this same gold became part of a second questionable swap between Portugal and Sweden with Canada's central bank again playing the role of intermediary. In a letter forwarding this document and its incriminating allegation to Bank of Canada Governor Gordon Thiessen on July 11, 1997, the Canadian Jewish Congress echoed the opinion of the World Jewish Congress that the gold transfers involving the Bank looked like a "classic money-laundering operation." The Canadian Jewish Congress therefore asked that the Bank of Canada "undertake an investigation to ascertain the involvement of the Bank in these transactions."

The Bank of Canada immediately acquiesced, announcing not only that a thorough internal investigation would be undertaken but also that an outside historian would be asked to complete an independent analysis of the Bank's role in the wartime movement of gold. On August 12, I began this investigation. My mandate was both wide-ranging and unfettered. I was to review all the Bank of Canada's documents related to gold transactions during the period from the founding of the Bank in 1935 through 1950 and to have unconditional access to the Bank's archives and personnel. Since

the Department of Finance was also party to the wartime gold transfers in question, Minister of Finance Paul Martin issued similar assurances that the investigation would meet with the unreserved cooperation of his department. The investigation was to culminate in a public report that was “to respond to public concern about possible Bank of Canada involvement in transactions related to looted 'Nazi gold' during and after the Second World War” and at the same time advise the Bank on “the appropriate way to make the records [of the Bank] accessible to other researchers.” Under these terms, I commenced the research underlying this report.

## METHODOLOGY

This report is rooted in an intensive archival survey of all documents relating to gold transfers facilitated by the Bank of Canada in World War II. The archival search extended well beyond the Bank of Canada into the records of federal government departments and offices that had a role, however remote, in the gold transfers in question. Papers of prominent politicians and senior bureaucrats were also consulted. Oral interviews were conducted with retired Bank of Canada officials who might possibly have had recollections of the Bank's wartime operations. While the project's principal objective was to supply the *Canadian* perspective on these transfers, a concerted effort was made to contact the European central banks that were party to these transactions and to collect opinions and documents on their roles in these events. To this end, detailed inquiries were submitted to the Bank of England, the Banque Nationale Suisse, the Banco de Portugal and the Sveriges Riksbank in Stockholm. Full and willing cooperation was received from all these bodies and the historical commissions now working on their national investigations into the issue of Nazi gold. The following conclusions can be drawn about the documentary record supporting this report.

### **The Reliability of the Source Material Used in this Report**

- ▶ A very complete record of the Bank of Canada's role as a wartime safe-keeper of foreign gold exists. The documents reflect the expected thoroughness of a central banker. There are virtually no gaps in the record.
- ▶ This record is fully complemented by documents in the archives of other federal agencies, notably the Department of Finance, which played a subsidiary role in policy vis-à-vis the safekeeping of foreign gold in Ottawa.
- ▶ There is no evidence whatsoever of document tampering. There is one possible departure in record-keeping practice that led to a gap in the file covering the Bank of England's large wartime account in Ottawa. The gap can, however, be closed by drawing evidence from other document series.
- ▶ The documentary record of the contentious gold swaps of 1942-45 involving Switzerland, Portugal and Sweden through the Bank of Canada reveals absolutely no departure in procedure (e.g., legal transfer documents, gold export permits) from other non-contentious gold accounts.

- ▶ There is ample evidence that the Bank of Canada has in the years since World War II devoted considerable energy to the systematic retention of its records.
- ▶ Original documentation obtained from the Bank of England, the Banque Nationale Suisse, Banco de Portugal and Sveriges Riksbank all tends to confirm the Bank of Canada's documentary record of the events surrounding the swaps of 1942-45.
- ▶ There is a striking absence of marginalia, unusual commentary or other written signs of anxiety in the records concerning these transfers, indicating that they were not viewed in an unusual light by the Canadian participants.
- ▶ Records of senior officials at the Bank of Canada as well as those of prominent Canadian politicians and bureaucrats reveal no undue concern over the swaps in question (e.g., the W.L.M. King diaries or the papers of Finance Minister J.L. Hsley).
- ▶ The Bank of Canada has accompanied this research with a massive effort to reconstruct its gold ledgers (i.e., the ledgers used to record all gold entering and leaving the Bank's vault) for the years 1935-56. This work is largely complete and will eventually give the Bank the ability to track the majority of gold bars that physically arrived and left the Bank during these years. A statistical synopsis of this reconstruction is appended to this report.
- ▶ A finding aid listing all the documents consulted in the course of this research is available upon request from the Bank of Canada. Some of these documents are already in the public domain (e.g., at the National Archives of Canada), others are still within controlled archives.
- ▶ This report endorses the Bank of Canada's determination to make all the documents consulted during the course of this research available for public consultation. This process is well under way, but cannot proceed any quicker than the provisions of Canada's Access to Information and Privacy Acts dictate. The principle of client confidentiality has necessitated the seeking of permission for the release of documents from the European central banks discussed in this report.

## FINDINGS

- ▶ During World War II, Canada played a major role in the earmarking of foreign gold for safekeeping at the Bank of Canada. Between the first rumblings of war in 1938 and peace in 1945, foreign central banks deposited 2,586 tons of gold in Ottawa for safekeeping. For many nations that had fallen under German occupation, this cache of safe gold was the ultimate guarantee of national survival. In particular, the central banks of Belgium, the Netherlands, France, Norway and Poland availed themselves of this unique type of Canadian wartime hospitality. The Bank of England was also a frequent earmarker of gold in Ottawa and in the dark days of 1940 even made plans to create a "shadow" Bank of England in Ottawa that could draw upon Britain's gold cache in Canada. Such deposits involved no profit for Canada beyond small handling charges.

- ▶ The flow of earmarked gold to the Bank of Canada was almost exclusively one-way. Large amounts of gold crossed the Atlantic in the early war period, especially from the Bank of England and the Banque de France. After 1941, virtually no more gold arrived from Europe, with the exception of a shipment of 525 bars from the Bank Polski in London in 1944. During the course of the war, virtually none of the gold stored in Ottawa was shipped back across the Atlantic, with the exception of two small shipments of gold coin returned to England in 1942. All the transactions in question in this report were paper transfers of gold ownership between one central bank account at the Bank of Canada and other central bank accounts. There is therefore no possibility that tainted gold — gold looted by Germany — ever found its way into the Canadian gold stream.
- ▶ The 1942-43 transfer of Bank of England gold earmarked in Ottawa to the Ottawa earmark account of the Banque Nationale Suisse involved 56 tons of gold, a small fraction of the overall wartime deposit of foreign gold in Ottawa. This gold was swapped for Swiss francs delivered to the British in Switzerland. This swap was necessitated by Britain's desperate need for Swiss francs to maintain its trade and diplomatic relationship with Switzerland and was entered into reluctantly by the Swiss. Switzerland already had large quantities of gold stockpiled beyond its borders in London and New York, but this was blocked and of no wartime use to Switzerland. The Swiss accepted the deal only as a *pro tem.* measure in the hope of keeping stalled trade negotiations with the British alive.
- ▶ To safeguard the gold that had passed from Allied hands to neutral hands under earmark in Ottawa, the Bank of Canada altered the minimal prewar arrangements for foreign gold deposited in Canada to reflect the exigencies of war. The primary concern was that the 56 tons of gold held by Switzerland in Ottawa might find its way back to Europe and ultimately be applied to the ends of the Axis. These conditions stipulated that the gold received by the Banque Nationale Suisse from the Bank of England might be physically exported only to other central banks in the Western Hemisphere or transferred on paper to central banks in the Western Hemisphere and to the central banks of European neutral countries — namely Portugal, Sweden and Spain. These conditions were to apply until the end of hostilities. The Swiss agreed to these conditions.
- ▶ The Bank of Canada's willingness to facilitate such swaps was strongly conditioned by its relationship with the Bank of England. Canada was one of the last Western powers to create a central bank and, since its inauguration in 1935, the Bank of Canada had relied heavily on the guidance of the Bank of England. This relationship was epitomized by the close personal friendship of Bank of Canada Governor Graham Towers and Bank of England Governor Montagu Norman. The Bank of England was, for instance, the first foreign central bank to open — in 1936 — an earmarked gold account in Ottawa. Similarly, the Bank of Canada's first deputy governor was seconded from the Bank of England in 1935. While Towers was never oblivious to protecting Canada's interests, there was an almost filial inclination to respond to England's bidding. This would precondition the Bank of Canada's positive response to Britain's request to facilitate the gold-for-francs swap with Switzerland and other European gold exchanges involving Canada.

- ▶ The 1942 gold-for-francs swap had been preceded by another request from the Bank of England in September 1940. Confronted with an influx of small holdings of gold deposited in English commercial banks by Europeans anxious for the safety of their wealth and well-being, the British asked the Bank of Canada to earmark these deposits of personal gold under the umbrella of its own Ottawa accounts. This was a departure from usual earmark procedure in that it allowed foreign individuals the prerogative of the security of an earmark account well beyond the fray in Europe. Control of the deposits remained in the hands of the Bank of England. A handling charge of 5% of each individual's gold was imposed by the Bank of England and the depositor had to sign an agreement acknowledging that the gold would not be released until after the war, except in extraordinary circumstances approved by the Bank of England. During the course of September 1940 to June 1941, 155 of these so-called "sundry persons" deposits of personal gold at the Bank of England were included in shipments to the Bank of Canada from London. The total deposit was the equivalent of 1,315 bars of gold. Many of the depositors appear — by name and testimonial — to have been European Jewish refugees who had fled their homelands in the early stages of the war. They were generally well-to-do and had left their homelands early enough to avoid the Holocaust. Other deposits appear to have been made by Swiss and other nationals. A small number of the depositors — 34 sundry persons — were able to convince the Bank of England to release their gold in Ottawa before the end of the war. The remaining deposits were all closed after the war without incident or complication. The last deposit was closed in 1955.
  
- ▶ Almost as soon as the process of swapping English gold for Swiss francs had begun in the spring of 1942, the Banque Nationale Suisse [BNS] began seeking ways to apply the gold it was accumulating in Ottawa to its domestic needs at home, principally the building up of internal gold reserves as a check on Swiss inflation. This desire was limited by the conditions set on the earmark account by the Bank of Canada. An initial attempt to establish Swiss commercial bank accounts in Ottawa and thereby open the way for transfers between off-shore central bank and commercial bank accounts was blocked by vigilant officials at the Bank of Canada. In the wake of this decision, Governor Towers informed the general managers of Canada's chartered banks that it was the government's wish that they stop opening new gold safekeeping accounts for non-residents and to report any future requests for such services to Ottawa. Rebuffed in this direction, the BNS began negotiations with the Banco de Portugal, which had gold accounts with it in Switzerland. In two equal transactions in April and May 1942, the BNS subsequently traded four tons of its earmarked gold in Canada for a similar amount of gold held by the Portuguese earmarked in its vault in Switzerland. Thus, the Swiss succeeded in obtaining the free use of four tons of gold in Switzerland in return for surrendering four tons of assuredly clean gold in Canada. To achieve this swap, the BNS was obliged to pay a steep commission to the Banco de Portugal of 1 1/2% on the first swap and 2 1/2% on the second swap. These commissions reflected the fact that the gold Portugal was obtaining in Ottawa was blocked for the duration of the war. In the wake of these swaps, the BNS board of directors decided to abandon the tactic of offering gold in Ottawa for gold in Europe because the transaction costs were exorbitant. The crucial question of whether the Portuguese gold released to the Swiss was tainted gold of German origin is elucidated by reference to classified British wartime documents drawn from British intercept of cables between the Swiss and Portuguese central banks and from banking

records recently released by the Banco de Portugal. These reveal that, while the Banco de Portugal did receive large amounts of Reichsbank gold into its BNS accounts, the gold transferred to the Swiss in 1942 was generally believed to be drawn from an account "thought to be without German taint." There is no absolute assurance that this swapped gold was beyond all possible taint, but this evidence and the complete absence of any indication of concern on the part of Allied bankers involved in the swap indicate that this was likely the case. Once again, national liquidity needs, not schemes to launder dirty German gold, seemed to drive the transaction.

- ▶ In 1944, Portugal itself encountered liquidity problems in its trade with Switzerland and Sweden. Increasingly unable to trade in gold because of the tightening Allied injunctions on looted gold, Portugal was driven to finance its trade with hard currencies like the Swiss franc and the Swedish krona. By August, the value of the Portuguese escudo was plummeting against the franc and the krona. Both the Swiss and Swedish proved reluctant to accept Portuguese offers of gold-for-currency swaps. In desperation, the Banco de Portugal therefore offered the Sveriges Riksbank, Sweden's central bank, clean gold in Ottawa in exchange for kronor. This offer of a ton and a half of gold in September and October of 1944 was accepted by the Swedes on the condition that the Portuguese applied the resultant kronor to the process of Swedish-Portuguese trade alone. Subsequently, the Sveriges Riksbank and the Banco de Portugal agreed to ease Portugal's ongoing exchange needs by using the swapping of gold earmarked in Ottawa back and forth to provide kronor for Lisbon. By the end of this process in September 1945, the Sveriges Riksbank had accumulated two and a half tons of gold previously owned by the Banco de Portugal in Ottawa.
- ▶ One last gold swap rounded out the Bank of Canada's role in gold transfers between neutral European central banks. In the midst of its swaps with the Sveriges Riksbank in September 1944, the Banco de Portugal swapped another two tons of its gold in gold holdings in Switzerland for Swiss gold held in Ottawa. As in 1942, the gold in Switzerland was taken from Portugal's untainted account. This time, Portugal received a smaller commission of only 3/8%, probably because it saw the advantage of topping up its Ottawa reserve of gold at a time when its newly made agreement with Sweden might have required more gold if the escudo's exchange value had continued to deteriorate.
- ▶ With the lifting of all conditions restraining foreign gold on earmark in Ottawa after the war, there was no rush by neutral central banks to clear out their accounts in Ottawa. In fact, all parties to the wartime swaps maintained their Ottawa earmarks well into the peace, often increasing their balances.
- ▶ Throughout all these transactions, officials at the Bank of Canada, usually in consultation with officials at the Department of Finance and the Bank of England, exhibited due diligence in handling these transfer requests from Europe. The context of the times must be borne in mind. These transactions took place at the height of the war, when the pressures of wartime decision-making bore heavily on Ottawa's mandarins. These gold swaps between friendly and neutral central banks constituted fleeting decisions in a myriad of wartime challenges and must be seen in this light. By and large, the decisions taken around Canada's

custodianship of foreign gold earmarked in the Bank of Canada conform to the stereotype of the cautious, deliberate and well-balanced demeanour of the senior bureaucrats who have come to be known by history as the "Ottawa men." They never possessed the absolute knowledge or the power to eliminate any possibility that Ottawa might facilitate the movement of looted gold, but their instincts led them to policies that made that possibility remote. In this sense, Canadians can take justifiable pride in the efficient manner in which the rather prosaic service of earmarking of gold was turned to commendable Allied and, at times, humanitarian ends during the war.

Dr. Duncan McDowall  
Ottawa  
November 1997

# SOMMAIRE

## CONTEXTE

La question de l'« or nazi » suscite des débats animés dans les pays occidentaux depuis 1995. Sous l'action conjuguée du Congrès juif mondial et du sénateur Alfonse D'Amato, président de la commission bancaire du Sénat américain, le mystère entourant le sort de l'or pillé par les puissances de l'Axe au cours de la Deuxième Guerre mondiale, représentant quelque 580 millions de dollars américains, a ressurgi avec force. Le gros de cet or avait été saisi au début de la guerre dans les chambres fortes des banques centrales des pays européens tombés sous la coupe de l'armée allemande. Une partie de cet or monétaire, qui appartenait à des États souverains et servait à soutenir leurs opérations monétaires, a été récupérée par les Alliés durant les derniers mois de la guerre et retournée à ses propriétaires légitimes. Une portion plus grande, toutefois, n'a jamais été retrouvée, essentiellement parce qu'elle avait été blanchie, c'est-à-dire affinée clandestinement et transférée vers des banques de pays neutres, en l'occurrence la Suisse, le Portugal et la Suède. Le commerce de l'or volé a surtout servi à financer l'acquisition par l'Allemagne de matières premières étrangères et d'équipement nécessaires à la machine de guerre. À la fin de la guerre, une bonne partie de cet or était en fait entre les mains de pays neutres.

La question de l'or volé comporte d'autres dimensions. Un montant considérable d'or non monétaire, soit de l'or appartenant à des particuliers piégés par la guerre, avait été mélangé à l'or monétaire volé. Plus inquiétantes encore sont les preuves qu'une partie de l'or non monétaire avait été dérobée à des victimes juives des camps d'extermination nazis. Cet or de sinistre origine est également passé par les usines d'affinage nazies et a été blanchi par l'entremise de comptes bancaires et d'opérations commerciales avec les banques de pays européens neutres. Ces mêmes banques sont devenues le point de mire d'une autre intrigue financière liée à la guerre, à savoir la question des comptes bancaires inactifs et des biens dits en déshérence. Avec l'échec de la politique d'apaisement vers la fin des années 30, beaucoup d'Européens, surtout des juifs allemands, en quête d'une certaine sécurité financière devant l'imminence du conflit, placèrent une partie ou la totalité de leurs biens dans des comptes bancaires tenus dans des zones sûres comme la Suisse. L'Holocauste – et l'extermination de millions de personnes – a compliqué la restitution et la disposition de ces biens après la guerre, surtout compte tenu du secret entourant le dépôt initial et érigé autour des comptes étrangers par le système bancaire suisse.

Vers la fin de la guerre, les Alliés tentèrent de manière concertée de retrouver et de rapatrier l'or volé par les puissances de l'Axe. Ils lancèrent plusieurs avertissements, indiquant les conséquences liées au commerce ou à l'acquisition d'or pillé et, à l'approche de la paix, ils entreprirent activement de récupérer l'or nazi. Cette campagne commença grâce au programme Safehaven, mis en oeuvre aux États-Unis, qui toucha surtout la Suisse. En effet, la banque centrale de ce pays, la Banque nationale suisse, avait acheté plus d'or aux Allemands que n'importe quelle autre banque centrale. La Suisse avait également agi comme principal intermédiaire commercial entre l'Allemagne et les pays autres que ceux de l'Axe. En outre, ce n'était pratiquement qu'à des banques commerciales helvétiques que des victimes de la guerre avaient confié leurs avoirs. La paix revenant, ces banques avaient commencé à subir des pressions exigeant le retour de ces dépôts à leurs propriétaires légitimes. En marge de ces négociations s'est posée l'épineuse question des biens en déshérence, soit celle de

savoir ce qu'il fallait faire des actifs pour lesquels il ne semblait pas y avoir d'ayant droit vivant. Jusqu'à la fin des années 40, les gouvernements alliés, en particulier ceux des États-Unis, de Grande-Bretagne et de France, ont mené de longues négociations avec les pays neutres d'Europe qui avaient maintenu des liens financiers avec les pays de l'Axe. Celles-ci ont donné lieu à la restitution d'une certaine quantité d'or aux banques centrales de pays auparavant sous occupation allemande et à la distribution aux apatrides d'un certain montant d'actifs en déshérence. Mais il n'y avait plus trace de la majeure partie de l'or volé, et les droits de propriétaires de comptes et d'héritiers de comptes personnels tenus dans des banques de pays neutres ont été très fortement sous-estimés par les négociateurs des pays alliés. Au début des années 50, des questions nouvelles liées à la diplomatie européenne et à la guerre froide ont eu tendance à faire passer la question de l'or volé au second rang.

La conjugaison de la fin de la guerre froide au début des années 90, de l'effondrement du bloc communiste et de la détermination du Congrès juif mondial de rendre justice à certains membres de la communauté juive spoliés depuis longtemps de leurs biens a eu pour effet de raviver, en 1995, l'intérêt à l'égard de l'or volé et des comptes bancaires inactifs. Une fois de plus, la Suisse était au coeur de la controverse, laquelle était de nature à la fois politique, morale et historique. Après une brève et désastreuse période de dénégation et d'obstruction de la part des banquiers suisses, le monde entier s'est mis à vouloir connaître la vérité et à exiger la restitution des biens. Pour y parvenir, on a eu recours dans la plupart des cas à l'enquête historique. Des commissions d'historiens ont été officiellement instituées et se sont mises au travail en Suisse, au Portugal, en Suède, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Elles ne se sont pas uniquement intéressées aux opérations effectuées pendant la guerre pour les banques centrales et commerciales, mais aussi plus généralement à l'activité diplomatique et à la machine de guerre des Alliés et des puissances de l'Axe. Des archives ont été passées au peigne fin, des preuves ont été rassemblées et des rapports produits, le plus connu étant jusqu'ici l'énorme rapport Eizenstat commandé par le président Clinton. Le processus de restitution aussi a été mis en branle. L'association des banquiers suisses a finalement entrepris le recensement exhaustif des comptes bancaires inactifs tenus chez ses membres, permettant ainsi que des comptes gelés depuis longtemps soient retournés aux ayants droit.

Lors de toutes les enquêtes initiales lancées après la guerre et dans le contexte du récent regain d'intérêt soulevé par la question de l'or nazi, on n'a pratiquement jamais entendu mentionner le Canada. Le Canada n'a joué aucun rôle actif dans les négociations qui ont eu lieu à la fin des années 40 avec les pays neutres d'Europe, et son nom n'a jamais été cité en rapport avec le commerce de l'or volé. L'énorme rapport Eizenstat, publié au début de cette année par le gouvernement américain, n'associe nulle part le Canada à l'or volé, bien que ses conclusions reposent sur la consultation de plus de 15 millions de documents. En juillet 1997, le rôle joué par le Canada a brusquement fait surface. Un document trouvé par les chercheurs du Congrès juif mondial à Washington a donné lieu à l'allégation, fondée sur un rapport anonyme des services du renseignement publié vers la fin de la guerre « de source très confidentielle », selon laquelle la Banque du Canada avait participé en 1942, par jeu d'écritures, à un processus complexe de transfert de six tonnes d'or entre la Suisse et le Portugal. Plus tard pendant la guerre, avance le document, cette même quantité d'or fit partie d'un deuxième échange suspect, cette fois entre le Portugal et la Suède, de nouveau grâce à l'intermédiation de la banque centrale canadienne. Dans une lettre accompagnant ce document et l'allégation incriminante envoyée le 11 juillet 1997 à M. Gordon Thiessen, gouverneur de la Banque

du Canada, le Congrès juif canadien était d'avis, à l'instar du Congrès juif mondial, que les transferts d'or faisant intervenir la Banque du Canada ressemblaient à une « opération classique de blanchiment d'argent ». Le Congrès juif canadien demanda donc que la Banque du Canada « entreprenne une enquête pour clarifier la participation de la Banque dans ces opérations ».

La Banque du Canada a immédiatement accepté la demande qui lui avait été faite et annoncé que non seulement elle lançait une enquête exhaustive, mais qu'elle retenait également les services d'un historien non rattaché à l'institution pour garantir l'indépendance de l'enquête sur le rôle joué par elle dans les mouvements de l'or pendant la guerre. C'est ainsi que, le 12 août, je commençais mon enquête. Mon mandat était à la fois large et sans entraves. J'avais pour mission de consulter tous les documents de la Banque du Canada portant sur les opérations sur l'or ayant eu lieu de 1935, année de la fondation de la Banque, à 1950; on m'assurait un accès inconditionnel aux archives et au personnel de la Banque. Comme le ministère des Finances avait également joué un rôle dans les transferts d'or en cause, M. Paul Martin, ministre des Finances, a aussi garanti la collaboration sans réserve de son ministère. L'enquête devait aboutir à un rapport public censé « répondre aux préoccupations du public concernant la participation possible de la Banque du Canada dans les opérations visant l'or volé par les Nazis effectuées pendant et après la Deuxième Guerre mondiale » et parallèlement conseiller la Banque sur « la façon appropriée de rendre les dossiers [de la Banque] accessibles à d'autres chercheurs ». C'est dans ces conditions que j'ai entrepris les recherches étayant le présent rapport.

## MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport est fondé sur une recherche intensive de tous les documents archivés portant sur les transferts d'or ayant transité par la Banque du Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale. Cette recherche a dépassé le cadre strict des dossiers de la Banque du Canada pour englober ceux de ministères et bureaux du gouvernement fédéral ayant joué un rôle, si éloigné soit-il, dans les transferts d'or en cause. Les documents de politiciens et de hauts fonctionnaires de premier rang ont également été consultés. Des retraités de la Banque du Canada qui auraient pu se rappeler les opérations de la Banque pendant la guerre ont été interrogés. Même si l'objectif premier de l'enquête était de donner le point de vue *canadien* au sujet de ces transferts, un effort concerté a été fait pour communiquer avec les banques centrales européennes qui avaient joué un rôle dans ces transferts et obtenir des opinions et des documents concernant ce rôle. Pour ce faire, des demandes de renseignements détaillés ont été soumises à la Banque d'Angleterre, à la Banque nationale suisse, à la Banque du Portugal et à la Sveriges Riksbank à Stockholm. Toutes ces institutions ainsi que les commissions de ces pays enquêtant sur l'or nazi ont collaboré entièrement et sans réserve. Les conclusions qui suivent peuvent être tirées des documents consultés à l'appui du présent rapport.

### **La fiabilité du matériel source utilisé dans le présent rapport :**

- Des documents complets et exhaustifs concernant le rôle de la Banque du Canada à titre de gardien d'or appartenant à des pays étrangers existent. Ces documents reflètent la diligence et le souci du détail qu'on attend d'une banque centrale. Il n'existe pratiquement pas de vides à cet égard.

- ▶ Cette documentation est complétée par des documents archivés d'autres organismes fédéraux, en particulier le ministère des Finances, qui avaient joué un rôle secondaire dans l'établissement des directives sur la garde d'or appartenant à des pays étrangers à Ottawa.
- ▶ Il n'existe aucune preuve de manipulation de la documentation. Un vide dû à une dérogation possible aux méthodes comptables de l'époque a été relevé dans la documentation concernant l'important compte tenu pendant la guerre par la Banque d'Angleterre à Ottawa, mais on peut reconstituer les faits à partir de preuves tirées d'autres documents.
- ▶ Les dossiers liés aux transferts d'or litigieux survenus entre 1942 et 1945 entre la Suisse, le Portugal et la Suède par l'intermédiaire de la Banque du Canada ne trahissent absolument aucune dérogation à la procédure établie en la matière (par exemple, la présentation de documents de transfert légaux et les permis d'exportation d'or) par rapport au traitement d'autres comptes d'or non litigieux.
- ▶ Il existe de nombreuses preuves attestant de la très grande énergie consacrée par la Banque du Canada depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale à la conservation systématique de ses dossiers.
- ▶ Toute la documentation originale obtenue de la Banque d'Angleterre, de la Banque nationale suisse, de la Banque du Portugal et de la Sveriges Riksbank tend à confirmer la teneur des dossiers de la Banque du Canada relativement aux événements entourant les transferts d'or ayant eu lieu entre 1942 et 1945.
- ▶ Il n'existe pas, et cela est frappant, de notes marginales, d'observations spéciales ou d'annotations témoignant de l'inquiétude dans les dossiers concernant ces transferts, ce qui laisse croire que ceux-ci n'étaient pas perçus comme étant inhabituels par les intervenants canadiens.
- ▶ Les dossiers des cadres supérieurs à la Banque du Canada ainsi que ceux de politiciens et hauts fonctionnaires de premier plan ne révèlent aucune préoccupation induite au sujet des transferts en cause (par exemple, les carnets de W. L. M. King ou les documents du ministre des Finances J. L. Ilsley).
- ▶ La Banque du Canada a accompagné la présente recherche d'un effort considérable de reconstitution de ses grands livres concernant l'or (c'est-à-dire les grands livres utilisés pour enregistrer tous les mouvements de l'or dans ses chambres fortes) pour la période 1935-1956. Ce travail est terminé en grande partie, ce qui permettra éventuellement à la Banque de retracer les mouvements de chaque lingot d'or ayant transité par elle durant ces années. Un aperçu statistique de cette restitution est annexé au présent rapport.
- ▶ Une liste de tous les documents consultés au cours de notre enquête est disponible sur demande auprès de la Banque du Canada. Certains de ces documents sont déjà à la disposition du public (par exemple aux Archives nationales), d'autres demeurent entreposés dans des archives à accès restreint.

- ▶ Le présent rapport avalise la détermination de la Banque du Canada de mettre à la disposition du public tous les documents consultés au cours de notre enquête. Ce processus est bien entamé, mais ne peut pas progresser plus vite que ne l'exigent les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le principe du secret bancaire a également nécessité une demande d'autorisation auprès de banques centrales européennes concernées pour la publication des documents cités dans le présent rapport.

## RÉSULTATS

- ▶ Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a joué un rôle important dans le transfert d'or étranger aux chambres fortes de la Banque du Canada. Entre les premiers grondements de la guerre en 1938 et le retour de la paix en 1945, des banques centrales étrangères ont déposé 2 586 tonnes d'or en réserve à Ottawa. Pour un grand nombre de pays tombés sous l'occupation allemande, cacher de l'or offrait la garantie ultime de survie nationale. En particulier, les banques centrales de la Belgique, des Pays-Bas, de la France, de la Norvège et de la Pologne ont tiré parti de cette manifestation singulière de l'hospitalité canadienne en temps de guerre. La Banque d'Angleterre a elle aussi souvent affecté de l'or en réserve à Ottawa et avait même, pendant les jours sombres de 1940, envisagé la création d'une banque centrale « fantôme » à Ottawa, qui aurait été habilitée à prélever de l'or caché au Canada. De tels dépôts d'or ne rapportaient aucun profit au Canada, au delà de frais minimes de traitement.
- ▶ Les déplacements d'or affecté en réserve à la Banque du Canada se faisaient presque exclusivement dans un seul sens. D'importants montants d'or avaient traversé l'Atlantique au début de la guerre, en provenance surtout de la Banque d'Angleterre et de la Banque de France. Après 1941, il n'est pratiquement plus arrivé d'or en provenance d'Europe à l'exception d'un envoi de 525 lingots par la Bank Polski de Londres en 1944. Pendant la guerre, l'or en réserve à Ottawa n'a presque jamais été réexpédié à ses propriétaires, à l'exception de deux petits envois de pièces d'or à l'Angleterre en 1942. Toutes les opérations dont il est question dans le présent rapport représentent des jeux d'écritures portant sur la propriété de l'or entre le compte d'une banque centrale tenu à la Banque du Canada et des comptes d'autres banques centrales. Il est donc absolument impossible que de l'or suspect – l'or pillé par l'Allemagne – ait trouvé le chemin des opérations aurifères canadiennes courantes.
- ▶ Le transfert entre 1942 et 1943 de l'or de la Banque d'Angleterre en réserve à Ottawa au compte de réserve de la Banque nationale suisse à Ottawa visait 56 tonnes d'or, soit une petite portion de l'ensemble des dépôts d'or étranger tenus à Ottawa pendant la guerre. Cet or avait été échangé contre des francs suisses, qui furent livrés aux Britanniques en Suisse. La Grande-Bretagne avait désespérément besoin de francs suisses pour maintenir ses échanges et ses relations diplomatiques avec la Suisse, et cette dernière avait consenti à l'échange sans grand enthousiasme. La Suisse

disposait déjà de grandes quantités d'or déposées à Londres et à New York, mais cet or était bloqué et ne lui servait pas à grand'chose pendant la guerre. Les Suisses ne consentirent à l'opération qu'à titre de mesure temporaire dans l'espoir de maintenir avec les Britanniques des négociations commerciales qui marquaient le pas.

- ▶ Pour protéger l'or passé du contrôle des Alliés à celui de pays neutres et affecté en réserve à Ottawa, la Banque du Canada avait modifié les conditions minimales imposées avant la guerre aux déplacements d'or étranger déposé au Canada pour refléter les exigences particulières au temps de guerre. La Banque s'inquiétait surtout que les 56 tonnes d'or suisse en réserve à Ottawa puissent être réexpédiées en Europe et tomber en fin de compte sous le contrôle des pays de l'Axe. Ces conditions stipulaient que l'or reçu par la Banque nationale suisse en provenance de la Banque d'Angleterre ne pouvait être physiquement exporté que vers d'autres banques centrales des pays de l'hémisphère occidental ou transféré par jeu d'écriture aux banques centrales de ces pays et des pays neutres d'Europe, en l'occurrence le Portugal, la Suède et l'Espagne. Ces conditions devaient s'appliquer jusqu'à la fin des hostilités. Les Suisses les avaient acceptées.
- ▶ Les relations que la Banque du Canada entretenait avec la Banque d'Angleterre expliquent en grande partie pourquoi la banque centrale canadienne était disposée à faciliter de tels échanges. Le Canada avait été l'une des dernières puissances occidentales à se doter de sa propre banque centrale. Depuis son inauguration en 1935, la Banque du Canada avait été fortement inspirée par la Banque d'Angleterre. La grande amitié qui liait son gouverneur d'alors, Graham Towers, et Montagu Norman, gouverneur de la Banque d'Angleterre, est un reflet des relations entre les deux institutions. La Banque d'Angleterre avait été, par exemple, la première banque centrale étrangère à ouvrir – en 1936 – un compte d'or en réserve à Ottawa. De plus, la première personne à occuper les fonctions de sous-gouverneur à la Banque du Canada en 1935 était prêtée par la Banque d'Angleterre. Le gouverneur Towers ne négligeait jamais les intérêts du Canada, mais il était porté, presque comme un fils, à répondre aux demandes de l'Angleterre. Cet état d'esprit aura eu pour effet de prédisposer la Banque du Canada à répondre favorablement à la demande britannique de faciliter des échanges d'or avec la Suisse et d'autres pays européens.
- ▶ L'échange d'or contre des francs réalisé en 1942 avait été précédé par une autre requête présentée en septembre 1940 par la Banque d'Angleterre. Face à la prolifération des dépôts de petites quantités d'or dans des banques commerciales anglaises par des Européens voulant à tout prix protéger leur richesse et leur bien-être, la Grande-Bretagne demanda à la Banque du Canada d'affecter ces dépôts d'or des particuliers à ses propres comptes tenus en réserve à Ottawa. Il s'agissait là d'une entorse à la procédure d'affectation habituelle de l'or en ce sens que cela permettait à des étrangers de bénéficier, bien au delà des frontières de l'Europe, de la sûreté qu'offre un compte en réserve. Les dépôts restaient sous le contrôle de la Banque d'Angleterre. Des frais de traitement à hauteur de 5 % de la valeur de chaque dépôt d'or des particuliers devaient être payés par chaque déposant, qui devait signer une

entente en vertu de laquelle l'or ne pouvait pas être libéré avant la fin de la guerre, sauf dans des circonstances exceptionnelles approuvées par la Banque d'Angleterre. Entre septembre 1940 et juin 1941, 155 dépôts de particuliers à la Banque d'Angleterre furent ainsi inclus aux expéditions d'or de Londres à Ottawa, pour un montant total équivalant à 1 315 lingots d'or. Un grand nombre de propriétaires de ces dépôts semblent – par le nom et la référence – avoir été des réfugiés juifs européens ayant quitté leur pays d'origine au début de la guerre. Ils étaient généralement aisés et avaient quitté leur pays suffisamment tôt pour éviter l'Holocauste. D'autres dépôts semblent avoir été effectués par des Suisses et des particuliers d'autres nationalités. Un petit groupe de déposants – 34 – réussirent à convaincre la Banque d'Angleterre de libérer l'or qu'ils détenaient à Ottawa avant la fin de la guerre. Les dépôts restants ont tous été fermés après la guerre sans incident ni complication, le dernier ayant été fermé en 1955.

- ▶ Peu après le début des échanges d'or britannique contre des francs suisses au printemps de 1942, la Banque nationale suisse (BNS) a commencé à chercher des moyens d'appliquer l'or qu'elle accumulait à Ottawa à ses besoins internes en Suisse, principalement à la constitution de réserves d'or à titre de mécanisme de lutte contre l'inflation. Cette tentative fut limitée par les conditions que la Banque du Canada avait imposées sur les comptes d'or en réserve. Une première tentative visant à établir des comptes de banques commerciales suisses à Ottawa, et donc à ouvrir la voie à des transferts entre des banques à l'étranger et ces comptes, fut mise en échec par la vigilance des responsables à la Banque du Canada. À la suite de cette tentative, le gouverneur Towers demanda aux directeurs généraux des banques à charte canadiennes de ne plus ouvrir de nouveaux comptes de garde d'or au profit de non-résidents et de déclarer toute demande ultérieure de tels services à Ottawa. Après cet échec, la BNS entreprit des pourparlers avec la Banque du Portugal, qui disposait de comptes d'or auprès d'elle en Suisse. En deux opérations de valeur égale effectuées en avril et en mai 1942, la BNS troqua quatre tonnes de son or en réserve au Canada contre un montant similaire d'or portugais en réserve dans ses propres chambres fortes en Suisse. Les Suisses réussirent ainsi à obtenir la libre utilisation de quatre tonnes d'or tenu en Suisse en échange de quatre tonnes d'or, propre selon toute probabilité, tenu à Ottawa. Pour réaliser l'échange, la BNS fut obligée de payer à la Banque du Portugal une forte commission représentant 1 1/2 % du montant du premier échange et 2 1/2 % du montant du second. Ces commissions reflétaient le fait que l'or que devaient recevoir les Portugais à Ottawa était bloqué pour la durée de la guerre. Après ces échanges, le conseil d'administration de la BNS décida d'abandonner la tactique consistant à offrir de l'or tenu à Ottawa contre de l'or tenu en Europe à cause du coût prohibitif de telles opérations. La question cruciale de savoir si l'or portugais livré aux Suisses était de l'or suspect d'origine allemande a été élucidée grâce aux documents britanniques classés sur la période de la guerre reconstitués à partir de messages télégraphiques interceptés par les Britanniques entre les banques centrales suisse et portugaise et des registres bancaires récemment rendu publics par la Banque du Portugal. Ces documents montrent que la Banque du Portugal avait bel et bien versé d'importants montants d'or en provenance de la

Reichsbank dans ses comptes à la BNS, mais que l'or transféré aux Suisses en 1942 provenait, croyait-on généralement, d'un compte « censé être libre de souillure allemande ». Il n'existe pas de certitude absolue que l'or échangé n'était entaché d'aucune souillure, mais les preuves tirées des documents et l'absence totale de toute préoccupation à cet égard de la part des banquiers des pays alliés jouant un rôle dans les opérations d'échange laissent croire que c'était le cas. Une fois de plus, les besoins de liquidités intérieurs, et non des stratégies de blanchiment d'or volé par les Allemands, ont semblé avoir motivé l'opération.

- ▶ En 1944, le Portugal a lui-même eu à faire face à des problèmes de liquidité dans ses échanges commerciaux avec la Suisse et la Suède. De plus en plus incapable d'effectuer des opérations sur or compte tenu du resserrement des recommandations des Alliés concernant l'or volé, le Portugal fut amené à financer ses échanges avec des devises fortes comme le franc suisse et la couronne suédoise. En août, la valeur de l'escudo avait chuté par rapport à ces monnaies. Les Suisses et les Suédois s'étaient montrés peu enclins à accepter les offres portugaises d'échange d'or contre des devises. En désespoir de cause, la Banque du Portugal offrit alors à la Sveriges Riksbank, la banque centrale de Suède, de l'or propre tenu à Ottawa contre des couronnes. Cette offre d'une tonne et demie d'or faite en septembre et en octobre 1944 fut acceptée par les Suédois, à la condition que les Portugais n'utilisent les couronnes reçues qu'aux fins des échanges entre le Portugal et la Suède. Par la suite, la Sveriges Riksbank et la Banque du Portugal se mirent d'accord pour alléger les besoins continus de devises du Portugal en effectuant des échanges d'or tenu en réserve à Ottawa pour fournir des couronnes suédoises à Lisbonne. Au moment où ce processus a pris fin en septembre 1945, la Sveriges Riksbank avait accumulé deux tonnes et demie d'or ayant auparavant appartenu à la Banque du Portugal et tenu à Ottawa.
- ▶ Un dernier échange d'or a mis fin au rôle joué par la Banque du Canada dans les transferts d'or entre les banques centrales de pays européens neutres. Pendant qu'elle était engagée dans des échanges d'or contre des devises avec la Sveriges Riksbank en septembre 1944, la Banque du Portugal avait également échangé deux autres tonnes de son or placé en Suisse contre de l'or suisse en réserve à Ottawa. Comme ce fut le cas en 1942, l'or tenu en Suisse provenait du compte d'or propre du Portugal. Cette fois-ci, le Portugal reçut une commission moins élevée, à hauteur seulement de 3/8 % du montant de l'échange, probablement parce qu'elle avait compris qu'il était dans son intérêt d'accroître sa réserve d'or à Ottawa, l'accord qu'il venait de signer avec la Suède pouvant exiger de nouveaux transferts d'or si l'escudo continuait de se déprécier.
- ▶ Une fois supprimées, après la guerre, toutes les conditions imposées à l'or gardé en réserve à Ottawa, les banques centrales des pays neutres n'ont affiché aucun empressement à vider les comptes qu'elles tenaient à Ottawa. En fait, tous les pays ayant pris part à des échanges d'or durant la guerre ont maintenu leurs réserves à Ottawa en période de paix, augmentant parfois la valeur de leurs dépôts.

- ▶ Pendant que s'effectuaient toutes ces opérations, les dirigeants de la Banque du Canada, habituellement en consultation avec les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et de la Banque d'Angleterre, ont agi avec diligence en ce qui concerne le traitement des demandes venant d'Europe. Il faut tenir compte de la situation qui prévalait en ce temps-là. Les opérations dont il est question dans le présent rapport ont eu lieu au plus fort de la guerre, lorsque les pressions liées à la prise de décisions pesaient lourdement sur les hauts fonctionnaires d'Ottawa. Les transferts d'or en cause entre des banques centrales de pays amis et neutres représentaient des décisions qui étaient prises rapidement parmi la foule de défis que présentait l'état de guerre et doivent être considérées sous cet angle. Généralement parlant, les décisions concernant la garde par le Canada d'or étranger en réserve à la Banque du Canada sont conformes au style de comportement réfléchi et bien équilibré des hauts fonctionnaires que les générations suivantes ont appris à connaître comme les « gens d'Ottawa ». Ils n'ont jamais eu la certitude absolue qu'Ottawa n'était pas en train de faciliter le déplacement d'or volé et n'ont jamais eu le pouvoir d'éliminer entièrement cette possibilité, mais leur instinct les a poussés à adopter des politiques qui la rendaient lointaine. En ce sens, les Canadiens peuvent avec raison se féliciter de l'efficacité avec laquelle un simple service d'affectation d'or a été utilisé, pendant la guerre, à des fins à la fois louables pour les pays alliés et humanitaires à l'occasion.

Duncan McDowall, Ph. D.

Ottawa

Novembre 1997