

FEUILLE FÉDÉRALE

114^e année

Berne, le 18 mai 1962

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des **Hoirs C.-J. Wyss**, société anonyme, à Berne

8469

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet
d'arrêté fédéral sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides
persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques**

(Du 4 mai 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur les avoirs en Suisse d'étrangers et d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques.

A. INTRODUCTION

Le 18 mars 1959 le Conseil national a adopté une motion Huber sous la forme d'un postulat ainsi conçu :

Il y a en Suisse des biens considérables appartenant à des étrangers qui ont disparu pendant la guerre ou l'après-guerre. On ne leur connaît pas de nouveaux propriétaires. Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de proposer aux conseils législatifs des dispositions spéciales prévoyant une déclaration obligatoire, une procédure simplifiée de recherche et de déclaration d'absence et l'affectation des biens en déshérence à un fonds à but humanitaire.

Comme M. Huber l'a exposé en développant sa motion, il s'agit de donner une solution à un problème qui remonte au début des années 1930, lorsque l'avènement du national-socialisme déclencha le mouvement d'émigration hors d'Allemagne de personnes persécutées pour des raisons raciales, religieuses et politiques, ainsi que de leurs biens. Depuis cette époque et malgré les restrictions toujours plus sévères édictées en matière de devises dans toute une série de pays européens, des sommes considérables ont été sorties non seulement d'Allemagne mais encore d'autres Etats occupés ou menacés pendant la seconde guerre mondiale par les puissances de l'axe, pour être



confiées en Suisse à des banques, compagnies d'assurances, fiduciaires, avocats et notaires, ainsi qu'à d'autres personnes, notamment à des personnes avec qui les propriétaires étaient en relation d'affaires. Parmi les propriétaires de ces avoirs, la plupart israélites ou autres personnes jugées indésirables par le régime national-socialiste, beaucoup ont sans doute été victimes des exterminations que l'on sait ou d'autres actes de violence (événements de guerre, bombardements); dans bien des cas, on est sans nouvelles d'eux et de leurs ayants cause, de sorte que les dépositaires de leurs biens ignorent à qui ces avoirs appartiennent. Il importe de remédier à cette situation si l'on ne veut pas que les avoirs en souffrance restent définitivement acquis à leurs dépositaires du fait de la prescription ordinaire ou de la prescription acquiescitive. Or le droit en vigueur est insuffisant à cet égard et de nouvelles dispositions doivent être édictées. Aussi avons-nous, déjà avant le dépôt de la motion Huber, soit le 22 janvier 1952, chargé le département de justice et police d'établir, d'entente avec le département politique, un projet de loi ou d'arrêté fédéral de portée générale contenant les dispositions spéciales nécessaires. Nous donnions suite de la sorte aux requêtes non seulement de la fédération suisse des communautés israélites et d'autres organisations israélites — qui désiraient voir attribuer les biens en souffrance en Suisse aux ayants cause des victimes du national-socialisme — mais aussi de l'Etat d'Israël et de l'Organisation internationale des réfugiés, qui demandaient en outre que, pour retrouver les avoirs en cause, la Suisse lève en partie le secret des banques; rappelons enfin la question écrite déposée le 26 septembre 1951 au Conseil national par M. Philippe Schmid et demandant que «la Confédération oblige les instituts de crédit à annoncer à une autorité fédérale ou à un office désigné par elle tous les comptes et dépôts d'avoirs étrangers dont les titulaires n'ont plus donné de nouvelles depuis un temps déterminé».

Le présent projet d'arrêté fédéral, élaboré par les deux départements mandatés à cet effet avec le concours du département des finances et des douanes et du département de l'économie publique, est la résultante de plusieurs avant-projets. Les gouvernements cantonaux et les organisations intéressées furent consultés avec profit. Tous les cantons sauf ceux de Fribourg, Saint-Gall et Valais se prononcèrent, dix d'entre eux sans pourtant présenter de remarques. Les cinq associations suivantes ont également donné leur avis :

1. La fédération suisse des communautés israélites,
2. L'association suisse des banquiers,
3. L'association des compagnies suisses d'assurance sur la vie,
4. La « Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte »,
5. La fédération suisse des avocats.

La société suisse des juristes a déclaré devoir s'abstenir de donner son avis pour des raisons de principe, tandis que la fédération suisse des notaires et l'union suisse des sociétés fiduciaires et de revision n'ont pas répondu.

Aucun canton n'a contesté en principe la nécessité de donner une solution au problème qui nous préoccupe. Certains d'entre eux ont salué les dispositions légales envisagées et même regretté qu'elles ne visent pas tous les avoirs étrangers appartenant à des personnes dont on est sans nouvelles.

Rappelons enfin que la presse quasi unanime s'est prononcée en faveur d'une réglementation prochaine de la question posée.

B. UNE RÉGLEMENTATION LÉGALE EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

L'arrêté fédéral proposé a pour buts :

- a. D'inventorier les avoirs dont il s'agit, d'assurer leur conservation en nommant des curateurs aux biens et de les remettre, si possible, aux propriétaires ou à leurs ayants cause ;
- b. S'il y a lieu, de faire prononcer la déclaration d'absence du propriétaire et de soumettre ses avoirs à la procédure successorale ;
- c. D'attribuer les biens en déshérence à un fonds dont l'Assemblée fédérale réglerait l'utilisation.

On a contesté que pour atteindre ces buts des mesures spéciales soient nécessaires.

On a prétendu — surtout les banques et les compagnies d'assurances — que les avoirs en souffrance en Suisse seraient trop peu importants pour justifier des mesures législatives. En revanche, les organisations israélites sont d'avis que ces avoirs atteindraient un grand nombre de millions de francs. En l'absence d'éléments d'appréciation, il n'est pas possible d'établir la situation exacte. A en juger d'après le résultat d'enquêtes faites à la demande des autorités fédérales par l'association suisse des banquiers et l'association des compagnies suisses d'assurance sur la vie, la somme globale des avoirs en souffrance, administrés par leurs membres, n'atteindrait même pas un million de francs. Mais l'association suisse des banquiers ne réunit pas dans son sein tous les établissements bancaires de notre pays; en outre, des biens en souffrance peuvent aussi consister en avoirs importants déposés sous des numéros ou des noms d'emprunt ou dans des compartiments de coffres-forts, ainsi qu'en immeubles et créances administrés par des fiduciaires, avocats ou notaires ou peut-être même déjà par des autorités tutélaires. Certes, des avoirs mis en lieu sûr chez nous ont pu être transférés dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis d'Amérique, en particulier lorsque la Suisse était encerclée par les puissances de l'Axe, ou ils ont pu être récupérés après la guerre par les propriétaires ou leurs ayants cause. Il n'en reste pas moins que le montant des avoirs en souffrance en Suisse peut encore être important.

On prétend en outre que le droit en vigueur suffirait amplement pour régler le sort des biens en souffrance. Il faudrait tout au plus compléter sur quelques points les dispositions concernant notamment la déclaration d'absence et la curatelle aux biens ou même donner certaines instructions ou directives aux autorités tutélaires. Pareille solution a été proposée, à part le canton de Genève, par la fédération suisse des avocats, l'association suisse des banquiers et l'association des compagnies suisses d'assurance sur la vie, qui ont en outre déclaré que des dispositions légales spéciales levant partiellement le secret bancaire et professionnel porteraient atteinte au prestige international de la Suisse en tant que refuge de la sécurité juridique et en tant qu'Etat régi par le droit. A cela nous répondons que la Suisse ne doit pas être ne serait-ce que soupçonnée de vouloir s'enrichir des avoirs ayant appartenu aux victimes d'événements révoltants et qu'il est impossible d'élucider et de régler de manière satisfaisante le problème qui nous occupe sans édicter des dispositions spéciales suffisantes, en particulier sans prévoir l'obligation de déclarer les biens qui pourraient être en souffrance en Suisse. Il n'est d'ailleurs pas question de rendre accessibles à chacun les indications relatives aux avoirs annoncés par les banques et autres dépositaires. Ces indications ne seront communiquées au contraire qu'à des autorités déterminées, astreintes au secret de fonction, et aux particuliers ayant dûment justifié de leur droit de recevoir des renseignements. Signalons aussi que la réglementation proposée s'écarte le moins possible du droit en vigueur, notamment du code civil, et prévoit par exemple l'application des dispositions existantes en matière tutélaire et successorale. Les seules mesures nouvelles ne concernent en fait que l'obligation de déclarer les avoirs en souffrance, la déclaration d'absence d'étrangers ayant eu leur dernier domicile à l'étranger — possibilité que la doctrine et certains tribunaux admettent —, la compétence en matière d'ouverture de la succession et le droit de succession des collectivités publiques aux avoirs en déshérence.

C. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET

Titre et préambule

Le titre parle d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques. Une limitation aux seules personnes persécutées pour des raisons raciales ou religieuses serait trop étroite, étant donné que des gens ont été persécutés pour des motifs purement politiques et indépendamment de leur race ou de leur confession.

Comme on l'a exposé au chapitre B, le projet d'arrêté a pour but d'inventorier les avoirs en souffrance et de les remettre aux propriétaires ou à leurs ayants cause après prononcé de la déclaration d'absence ou exécution de la procédure successorale (art. 8), les biens en déshérence étant versés à un fonds spécial. Toutes ces mesures concernent le droit civil fédéral et

peuvent ainsi être édictées en vertu de l'article 64 de la constitution. Seule l'institution de l'obligation de déclarer les avoirs en souffrance a un caractère de droit public. Mais la Confédération peut édicter en vertu de l'article 64 de la constitution non seulement des normes de droit privé, mais aussi des dispositions de droit public si elles sont en rapport assez étroit avec un domaine du droit privé et sont nécessaires pour réaliser les règles de droit privé. Or cette condition est ici remplie. Quant aux dispositions pénales, elles reposent sur l'article 64*bis* de la constitution.

Article premier

Cet article circonscrit le cercle des personnes dont les avoirs en Suisse doivent être déclarés. Il vise les seuls étrangers et apatrides dont on est sans nouvelles sûres depuis le 9 mai 1945, soit depuis le jour de l'entrée en vigueur de la capitulation générale de l'armée allemande mettant fin aux hostilités de la seconde guerre mondiale en Europe, et dont on sait ou doit admettre qu'ils ont été victimes de persécutions raciales, religieuses ou politiques (1^{er} al.). Il ne vise pas, par conséquent, les ressortissants suisses qui, notamment s'ils étaient domiciliés à l'étranger, auraient été victimes de telles persécutions, ni les personnes dont la disparition est due non pas à ces persécutions, mais à d'autres causes (service militaire, bombardements, etc.). La déclaration devra indiquer tous les changements intervenus depuis la disparition ou les dernières nouvelles du propriétaire, le cas échéant après ouverture des compartiments de coffres-forts qui pourraient contenir des avoirs à déclarer (2^e al.).

Les déclarations devront être adressées à une «autorité compétente», que nous désignerons le moment venu (1^{er} al.). L'office suisse de compensation aurait été qualifié à cet effet. Mais cet organe, qui fut créé par l'arrêté du Conseil fédéral du 2 octobre 1934 (RS 10, 618) pour assurer l'application et la surveillance du trafic réglementé des paiements avec l'étranger, et qui repose aujourd'hui sur l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (RO 1956, 1655), a déjà réduit sensiblement son activité et ne saurait être chargé d'une nouvelle tâche étrangère à son rôle, comme cela a été fait plusieurs fois dans le passé au détriment de sa fonction et de sa position. L'autorité compétente devrait être plutôt un service de l'administration fédérale; la mise à contribution d'une institution privée ne serait guère concevable, à cause des frais que cette solution entraînerait et aussi en raison de la discrétion à observer.

Le détenteur se demandera peut-être, suivant les circonstances, s'il doit déclarer des biens à lui confiés; il ignorera, par exemple, si le propriétaire doit être rangé parmi les personnes persécutées auxquelles s'appliquera l'arrêté ou si les renseignements qu'il a reçus depuis la date indiquée au 1^{er} alinéa doivent être considérés comme des nouvelles sûres. Aux termes du 3^e alinéa, les cas de ce genre devront être soumis à l'examen de l'autorité

compétente. Ainsi, la déclaration des avoirs ne dépendra pas exclusivement de l'appréciation subjective de leur détenteur et celui-ci ne pourra pas se fonder sur ses doutes pour s'abstenir de faire la déclaration.

On pourrait se demander si les créances dont le délai de prescription est déjà échu devront aussi être déclarées. Il faut, selon nous, distinguer entre les créances que le titulaire aurait encore pu faire valoir en temps opportun en Suisse et celles dont la prescription est suspendue en vertu de l'article 134 du code des obligations. Seules ces dernières devront être déclarées.

Les cas de minime importance devront-ils aussi être déclarés ? Certainement, déjà pour le motif que des avoirs peu importants (p. ex. des créances résultant de relations commerciales) peuvent se trouver en plusieurs endroits et atteindre ensemble une somme considérable. Il incombera à l'autorité compétente ou à l'autorité tutélaire d'apprécier dans chaque cas si cette somme globale justifie ou non la continuation de la procédure. Pour diminuer les frais de la procédure, ces affaires pourront d'ailleurs être confiées au curateur général prévu à l'article 4.

Article 2

Selon l'article 2, tous les avoirs dont les propriétaires entrent dans la catégorie des personnes indiquées à l'article 1^{er} doivent en principe être déclarés. S'inspirant de l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1945 sur la déclaration des avoirs allemands en Suisse (RS 10, 718), l'énumération contenue à l'article 2 n'est nullement exhaustive, ce qui ressort du texte même de la disposition.

En particulier, les «droits à des prestations d'assurance échues» devront aussi être déclarés (lettre b). Cela peut surprendre puisqu'en somme toute prétention découlant d'un contrat d'assurance, échue ou non, a une valeur actuelle. En raison de la longue durée et de la nature particulière de ces contrats, les compagnies d'assurance-vie ne peuvent cependant déterminer les cas à déclarer qu'à l'expiration de la durée du contrat ou, auparavant, si elles ont connaissance du décès de l'assuré. D'ailleurs, il leur serait techniquement impossible de parcourir le porte-feuille entier des polices d'assurance de toute la Suisse pour en rechercher celles qui devraient être déclarées. Même limitée aux seules prétentions échues, la recherche des cas à déclarer présentera des difficultés, étant donné que, par exemple, la race, la confession ou les idées politiques de l'ayant droit sont souvent inconnues.

Article 3

Cet article n'appelle pas d'explication. Remarquons pourtant ce qui suit à propos du 1^{er} alinéa, lettre b: Il est probable que certains avoirs en souffrance ont déjà été pourvus de curatelles qui subsistent aujourd'hui encore. Ces avoirs devront naturellement aussi être déclarés par les autorités tutélaires qui exercent la curatelle ou en ont connaissance.

Article 4

Aux termes du 1^{er} alinéa, l'autorité compétente dressera un inventaire des avoirs déclarés et proposera la nomination d'un curateur aux biens. Si les avoirs se trouvent dans l'arrondissement de plusieurs autorités tutélaires, elle examinera en quel lieu est placée la partie la plus importante de ces avoirs et demandera à l'autorité tutélaire de ce lieu d'instituer la curatelle. Cette réglementation déroge à l'article 396, 2^e alinéa, du code civil, selon lequel la curatelle aux biens doit être instituée par l'autorité tutélaire du lieu dans lequel la plus grande partie des biens étaient administrés ou sont échus au représenté. Cette dérogation a pour but de simplifier la détermination de l'autorité territorialement compétente pour organiser les curatelles de courte durée dans les cas ici en cause.

Le même alinéa prévoit que le Conseil fédéral mettra un curateur général à la disposition des autorités tutélaires. Les avis sont partagés quant à l'opportunité de cette mesure. La fédération suisse des avocats rejette l'idée d'un curateur général, pour le motif qu'il ne serait pas en mesure d'administrer lui-même un grand nombre de curatelles. Il devrait disposer de personnel auxiliaire, ce qui conduirait bientôt à la création d'un nouveau service fédéral et risquerait d'aboutir à une administration purement schématique des avoirs en cause au mépris des particularités de chaque cas. Il serait en outre à craindre que le curateur général ait la tendance de verser le plus rapidement possible les avoirs en cause au fonds des biens en déshérence prévu à l'article 11 et néglige ainsi la tâche importante, consistant à conserver autant que possible ces avoirs aux ayants droit. En revanche, la fédération des communautés israélites a exposé que les tâches du curateur seront, en l'espèce, sensiblement différentes de celles qui lui incombent ordinairement. Il devra prendre des mesures pour déterminer le séjour ou le sort du propriétaire ou de ses ayants cause, ordonner, s'il y a lieu, les publications nécessaires, recueillir des renseignements pour élucider la situation des avoirs, le cas échéant provoquer la déclaration d'absence, examiner les titres de ceux qui se prétendent héritiers, etc. ; or, toutes ces activités exigent une certaine connaissance des particularités des cas à régler et l'on ne peut acquérir cette expérience qu'en traitant un grand nombre de ces affaires, d'où la nécessité de confier cette tâche à un seul organe. Les arguments des partisans de cette solution sont fondés. D'ailleurs, les cas à régler seront le plus souvent si compliqués qu'il serait difficile de trouver les personnes aptes et disposées à assumer les fonctions de curateur. Les autorités tutélaires compétentes seront alors heureuses de pouvoir confier ces affaires à un curateur général. Tel est aussi l'avis des cantons, qui n'ont pas soulevé d'objections contre la solution proposée. On pourra renoncer à nommer un curateur général si la somme totale des avoirs déclarés devait être minime et n'atteignait même pas un million de francs par exemple.

Aux termes du 2^e alinéa, le curateur devra enquêter, avec le concours de l'autorité compétente, sur les démarches déjà faites pour déterminer le séjour du propriétaire, de ses ayants cause ou de ses représentants. A cet effet, il prendra des renseignements auprès du détenteur des avoirs (cf. art. 3, 2^e al.), des autorités compétentes en Suisse et peut-être à l'étranger, ainsi que des parents et connaissances des personnes recherchées, et il étudiera le dossier de chaque affaire. Si le curateur arrive à la conclusion que de nouvelles mesures sont possibles et nécessaires, il les prendra ou les ordonnera et procédera en particulier aux publications indispensables. Celles-ci ne contiendront cependant aucune indication sur les avoirs en souffrance et elles ne seront faites que si elles ne risquent pas d'attirer des ennuis aux personnes recherchées, ce qui serait le cas s'il fallait admettre que ces personnes résident dans des pays où le fait de dissimuler l'existence de biens à l'étranger est punissable. Si le curateur a le moindre doute quant à l'opportunité de procéder à des publications, il fera bien de consulter l'autorité tutélaire, qui pourra elle-même prendre l'avis d'autres autorités.

Article 5

La procédure prévue doit permettre de régler le plus complètement possible le sort des avoirs en souffrance en Suisse. A elle seule, l'obligation de déclarer ces avoirs ne garantit pas que l'autorité compétente, l'autorité tutélaire et le curateur recevront toutes les indications nécessaires. Aussi ces autorités se verront-elles amenées, suivant les circonstances, à procéder à des enquêtes complémentaires. Or ces enquêtes ne donneront un résultat que si toutes les personnes en mesure de fournir des renseignements utiles sont tenues de les donner. Cette obligation est prévue à l'article 5.

Article 6

1^{er} alinéa: La plupart des détenteurs actuels des avoirs à placer sous curatelle sont en principe tenus au secret, par exemple les banques, les compagnies d'assurance, les avocats et les notaires. Sauf dans les cas prévus par la loi, il leur est interdit de dévoiler à des tiers les relations qu'ils entretiennent avec leurs clients. En vertu du 1^{er} alinéa, cette interdiction serait supprimée en tant qu'elle ferait obstacle à l'obligation de déclarer les avoirs en souffrance et de donner des renseignements (art. 5). Cela est indispensable. Maintenir le devoir de discrétion rendrait illusoire la solution envisagée pour régler le sort des biens en souffrance.

2^e alinéa: Nous avons déjà signalé, au chapitre B, que seuls des autorités déterminées et les particuliers justifiant clairement de leur qualité d'ayants droit pourront obtenir des renseignements sur les avoirs déclarés. Mais aux termes du 2^e alinéa, l'autorité compétente, les autorités tutélaires et le curateur sont tenus au secret non seulement quant aux avoirs déclarés, mais aussi en ce qui concerne la situation personnelle du propriétaire. Seuls

les particuliers justifiant de leur qualité d'ayant cause ou de représentant du propriétaire disparu ou absent pourront obtenir des renseignements à ce sujet. Contrairement aux craintes exprimées par les organisations israélites, des renseignements pourront cependant aussi être donnés aux personnes qui désirent d'abord savoir uniquement si elles ont quelque raison de se prétendre héritières d'un propriétaire disparu et qui ne rendent que vraisemblable un intérêt juridique.

Article 7

Cet article se rapporte à la déclaration d'absence du propriétaire. Il s'agira le plus souvent d'un étranger qui était domicilié à l'étranger. La possibilité de prononcer en Suisse la déclaration d'absence d'un étranger est sujette à controverse. Le Tribunal fédéral n'a pas encore tranché clairement la question. Mais les tribunaux cantonaux et la doctrine admettent toujours plus que l'absence peut être déclarée dans ce cas au moins quand cette mesure permettrait de régler le sort d'avoirs se trouvant en Suisse (commentaire du CC, Tuor-Picenoni, ad art. 546 à 550 n° 16). Sans cette solution, la situation juridique étant d'ailleurs incertaine, le but visé par l'arrêté fédéral ne pourrait souvent pas être atteint; aussi est-il indispensable de prévoir expressément dans l'arrêté la possibilité de prononcer en Suisse la déclaration d'absence d'un étranger.

La déclaration d'absence devra être requise si, dans l'année qui suit la nomination du curateur, ni le propriétaire, ni ses ayants cause ou ses représentants n'ont été retrouvés (1^{er} al.). On a prétendu que ce délai serait trop court. Mais tel n'est pas le cas. Il ne faut pas oublier en effet qu'il s'agira toujours de personnes absentes depuis près de vingt ans, que, d'après l'article 36, 3^e alinéa, du code civil, l'absence peut être prononcée au plus tôt un an après la première sommation du juge et que si des personnes recherchées devaient encore être en vie la plupart d'entre elles auraient sans doute trouvé un moyen de donner de leurs nouvelles.

Le juge compétent pour prononcer la déclaration d'absence sera celui du lieu où la curatelle a été instituée; si le propriétaire était domicilié en Suisse, la déclaration d'absence devrait être requise du juge du dernier domicile (2^e al.).

Article 8

En droit suisse, la succession d'un étranger n'est ouverte en Suisse que si le défunt y avait son dernier domicile (commentaire du CC, Tuor-Picenoni, ad art. 538 note 25; Schnitzer, Handbuch des internationalen Privatrecht, 4^e édit., p. 505 et 534). Dérogeant à cette règle, l'article 8, 1^{er} alinéa, prévoit que, pour les avoirs soumis au projet d'arrêté, la succession sera ouverte au lieu où le curateur aux biens a été nommé, si le décès du propriétaire est établi ou si le propriétaire a été déclaré absent ou décédé par une autorité compétente. L'autorité compétente pour ouvrir la succession

examinera, à la lumière des normes du droit international privé, si l'une de ces conditions est réalisée. La fédération des communautés israélites a exprimé le désir que les autorités suisses reconnaissent aussi les déclarations de décès prononcées conformément à la convention de l'ONU du 6 avril 1950 concernant la déclaration de décès de personnes disparues. Une disposition spéciale en ce sens n'est pas nécessaire, puisque d'après le droit international privé en vigueur en Suisse l'absence est régie par la loi du pays d'origine de la personne disparue (Schnitzer op. cit. p. 298) et que les déclarations de décès doivent par conséquent être reconnues si elles sont valables d'après la loi du pays d'origine du défunt.

Le 2^e alinéa précise que les droits de succession sont en principe régis par les dispositions de fond de la loi du dernier domicile connu du défunt. Si l'existence d'un domicile ne peut pas être prouvée, la loi du lieu d'origine du défunt serait applicable ou, s'il s'agit d'un apatride, la loi suisse. Les dispositions divergentes des conventions internationales sont réservées à titre tout général à l'article 14, 2^e alinéa, étant donné que la réglementation prévue pourrait donner lieu à des conflits avec certains traités.

Article 9

La délivrance des avoirs successoraux aux personnes qui, en l'absence de documents probatoires, ne peuvent rendre leurs droits que vraisemblables sera ordonnée non par le curateur, mais par l'autorité tutélaire dont il dépend. Dans les cantons qui ont institué deux autorités de surveillance, l'autorité inférieure pourra être chargée de prendre la décision, le recours à l'autorité supérieure étant réservé.

Article 10

Les prestations faites par la personne astreinte à déclarer les avoirs en souffrance auront effet libératoire pour elle (1^{er} al.). Le dommage qu'elle pourrait encourir du fait de ses prestations, par exemple pour parer aux prétentions de tiers, sera réparé par la Confédération. Si des tiers annonçant tardivement des droits préférables devaient aussi subir un dommage de ce fait, la Confédération serait également responsable. Conformément au 2^e alinéa, ces dommages seraient cependant couverts en premier lieu par le dixième du fonds mentionné à l'article 11, 1^{er} alinéa. Cette solution n'appelle pas de justification particulière.

Article 11

Il arrivera que le propriétaire d'avoirs en souffrance ne laisse ni héritiers légaux privés (le droit de succession des collectivités publiques étant supprimé, sous réserve des dispositions de conventions internationales selon l'art. 14, 2^e al.), ni héritiers institués. Dans ce cas, ces avoirs seront dévolus en vertu du 1^{er} alinéa à un fonds que nous créerons, l'Assemblée fédérale étant compétente à titre exclusif pour en régler l'utilisation, en

tenant compte cependant de la provenance des avoirs et en veillant à ce qu'un dixième du fonds soit réservé pour satisfaire aux demandes de restitution ultérieures. Ces demandes devront être présentées, à peine de déchéance, dans les cinq ans qui suivront le versement des avoirs au fonds (2^e al.).

Articles 12 et 13

Les infractions à l'arrêté fédéral seront punissables d'une amende de 10 000 francs au plus ou des arrêts (art. 12, 1^{er} al.). La tentative et la complicité seront aussi punissables, l'action pénale se prescrivant par cinq ans, comme le prévoit l'article 70 du code pénal (art. 12, 2^e al.).

L'article 13 n'appelle pas de commentaire.

Article 14

Le 2^e alinéa de cet article réserve à titre tout général les dispositions des conventions internationales.

Article 15

D'après la nouvelle loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, la durée d'application des arrêtés fédéraux de portée générale doit être limitée. Eu égard à l'article 11, 2^e alinéa, du projet, la durée d'application ne doit ici pas être trop courte. Nous vous proposons de la limiter à dix ans. Ce délai devrait suffire pour permettre l'exécution de la disposition susdite. L'arrêté fédéral proposé deviendra d'ailleurs sans objet, même sans limitation de sa durée d'application, dès que le but qu'il vise sera atteint.

* * *

Nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé et vous proposons en même temps de classer le postulat du Conseil national n° 7387.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 4 mai 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 64 et 64bis de la constitution ;

vu le message du Conseil fédéral du 4 mai 1962,

arrête :

Article premier

¹ Dans les six mois dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, doivent être déclarés à une autorité que désignera le Conseil fédéral et appelée ci-après « autorité compétente », tous les avoirs en Suisse dont les derniers propriétaires connus étaient des étrangers ou des apatrides dont on est sans nouvelles sûres depuis le 9 mai 1945 et dont on sait ou doit admettre qu'ils ont été victimes de persécutions raciales, religieuses ou politiques. La déclaration indiquera tous les changements intervenus depuis la disparition ou les dernières nouvelles du propriétaire.

² Les compartiments de coffres-forts dans lesquels pourraient se trouver de tels avoirs ou des documents s'y rapportant seront ouverts.

³ Si l'obligation de déclarer des avoirs est douteuse, le cas sera soumis à l'autorité compétente.

Art. 2

Sont considérés en particulier comme avoirs au sens de l'article premier :

- a. Les avoirs en monnaie suisse et étrangère, les créances, les billets de banque et autres moyens de paiement, l'or et les autres métaux précieux, les objets de valeur, les titres, les marchandises et les stocks de marchandises, les biens meubles, les collections, que ces avoirs se trouvent dans des dépôts ouverts ou fermés ou dans des compartiments de coffres-forts ;

- b. Les participations de tout genre, les immeubles, les droits découlant de brevets, de marques de fabrique, les droits d'auteur, les concessions, les rentes, les pensions, les droits à des prestations d'assurance échues ainsi que tous droits ou intérêts économiques à de tels avoirs ou découlant de contrats s'y rapportant, par exemple les usufruits et autres servitudes, les droits de gage, les droits de préemption et de réméré, les options.

Art. 3

¹ Sont astreints à la déclaration :

- a. Les personnes physiques et morales, les sociétés commerciales et les communautés de personnes qui administrent ou détiennent de tels avoirs, qui les ont en garde ou les surveillent ;
- b. Les autorités qui ont connaissance de tels avoirs ;
- c. Les débiteurs de créances appartenant à l'une des personnes visées à l'article premier.

² Les personnes astreintes à la déclaration sont tenues d'indiquer tous les faits qu'elles connaissent et qui pourraient servir à établir l'identité, le domicile ou le séjour et le sort du propriétaire et de ses ayants cause ou de ses représentants.

Art. 4

¹ L'autorité compétente dresse un état des avoirs déclarés et propose à l'autorité tutélaire du lieu où se trouve l'avoir le plus important de nommer un curateur aux biens. L'autorité tutélaire peut nommer à cet effet un curateur général que désignera le Conseil fédéral.

² Le curateur enquête, avec le concours de l'autorité compétente, sur les démarches déjà faites pour déterminer le séjour ou le sort du propriétaire, de ses ayants cause ou de ses représentants et, au besoin, prend ou provoque de nouvelles mesures, telles que des publications. L'autorité doit cependant s'abstenir de publications s'il y a lieu d'admettre qu'elles causeraient des ennuis aux personnes recherchées. Les publications ne contiendront aucune indication quelconque sur les avoirs déclarés ou découverts d'une autre manière.

Art. 5

Chacun est tenu de donner à l'autorité compétente, à l'autorité tutélaire et au curateur tout renseignement de nature à élucider la situation financière du propriétaire disparu ou absent.

Art. 6

¹ L'obligation de déclarer des avoirs à l'autorité compétente et de fournir des renseignements prime le secret professionnel, notamment des banques,

compagnies d'assurance, sociétés fiduciaires, avocats, notaires, conseillers juridiques.

² L'autorité compétente, le curateur et les autorités tutélaires ne peuvent donner des renseignements concernant la situation du propriétaire qu'à des particuliers et seulement s'ils justifient clairement de leur qualité d'ayants cause ou de représentants du propriétaire disparu ou absent.

Art. 7

¹ Si, dans l'année qui suit la nomination du curateur, le propriétaire, ses ayants cause ou ses représentants n'ont pas été découverts, la déclaration d'absence doit être prononcée avec effet pour les avoirs en Suisse. L'autorité tutélaire qui a nommé le curateur ou les personnes ayant des droits subordonnés au décès doivent adresser la demande de déclaration d'absence au juge du lieu où la curatelle a été instituée.

² Si le propriétaire était domicilié en Suisse, la demande de déclaration d'absence doit être adressée au juge du dernier domicile.

Art. 8

¹ Lorsque le décès du propriétaire est établi, ou que le propriétaire a été déclaré absent ou décédé par une autorité compétente, la succession sera ouverte au lieu où le curateur aux biens a été nommé. La procédure est limitée aux avoirs en Suisse.

² Les droits de succession sont régis par les dispositions de fond de la loi interne du dernier domicile connu du défunt. Si l'existence d'un domicile ne peut pas être prouvée, les droits de succession sont réglés par la loi du lieu d'origine du défunt ou, s'il s'agit d'un apatride, par la loi suisse.

Art. 9

Si ceux qui prétendent à la succession ne rendent leurs droits que vraisemblables, parce que les documents et registres probatoires nécessaires ont été détruits ou perdus par suite de la guerre ou d'autres actes de violence ou que les circonstances politiques ne permettent pas d'obtenir des pièces justificatives sûres, ils ne peuvent être envoyés en possession qu'en vertu d'une décision de l'autorité tutélaire dont dépend le curateur ou, dans les cantons qui le prévoient, de l'autorité inférieure de surveillance. Cette décision peut être déferée aux autorités supérieures de surveillance.

Art. 10

¹ Toutes les prestations faites en vertu du présent arrêté ont effet libératoire pour les personnes astreintes à la déclaration.

² La Confédération répond, envers ces personnes et les tiers qui annoncent tardivement sans leur faute des droits préférables, du dommage résultant de ces prestations. A cet effet, le dixième du fonds mentionné à l'article 11, 1^{er} alinéa, est d'abord utilisé.

Art. 11

¹ Si le propriétaire d'avoirs déclarés ne laisse comme héritier légal aucune personne privée et n'a pas pris de dispositions pour cause de mort, la succession sera dévolue à un fonds à créer par le Conseil fédéral. Un arrêté fédéral simple réglera l'utilisation de ce fonds, compte tenu de la provenance des sommes qui y sont versées. Un dixième du fonds servira à satisfaire les demandes de restitution ultérieures.

² Au cas où la personne déclarée absente ou décédée, son ayant cause ou son représentant reparaitrait dans les cinq ans qui suivent le versement des avoirs au fonds, le montant versé sera remboursé sans intérêt à celui qui justifie de ses droits. L'article 9 s'applique par analogie.

Art. 12

¹ Celui qui ne déclare pas les avoirs visés par le présent arrêté ou ne les déclare pas complètement,

celui qui fait de fausses déclarations,

celui qui, en refusant de donner des renseignements ou en donnant des renseignements faux ou incomplets, ou encore de quelque autre manière entrave ou tente d'entraver les mesures prises pour l'exécution du présent arrêté,

sera puni d'une amende de dix mille francs au plus ou des arrêts.

² La tentative et la complicité sont punissables. L'action pénale se prescrit dans tous les cas par cinq ans.

³ Lorsqu'une infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, ou d'une entreprise individuelle, les présentes dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom; la personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent toutefois solidairement du paiement de l'amende et des frais, à moins que la direction responsable ne prouve qu'elle n'a rien négligé pour que les personnes en cause observent les prescriptions.

Art. 13

Les autorités cantonales sont chargées de poursuivre et de juger les infractions au présent arrêté.

Art. 14

¹ Sauf disposition contraire du présent arrêté, les règles du code civil sont applicables à la dévolution successorale et à la déclaration d'absence.

² Sont réservées les dispositions des conventions internationales.

Art. 15

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires à l'exécution du présent arrêté.

² Il est chargé de publier le présent arrêté, conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

³ Il fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, dont la validité est limitée à dix ans.