

# Feuille Fédérale

Berne, le 14 octobre 1974 126<sup>e</sup> année Volume II

N° 41

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois:  
étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

12086

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'utilisation des avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques

(Du 16 septembre 1974)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

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

### 1 Résumé

Comme l'indique le préambule, le but de cet arrêté fédéral simple est d'établir des bases légales pour régler l'utilisation des biens d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques, dévolus au «Fonds d'avoirs en déshérence».

### 2 Situation initiale

Le 20 décembre 1962, vous avez adopté un arrêté fédéral de portée générale sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques (RO 1963 423). En accord avec le Conseil fédéral, le Parlement a ainsi admis 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 (Message du 4 mai 1962, FF 1962 I 972).

L'arrêté fédéral du 20 décembre 1962 (ci-après en abrégé «l'arrêté») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1963. Sa validité était limitée à dix ans; il a ainsi expiré le 31 août 1973. Les buts principaux de l'arrêté sont les suivants:

- a. Dresser un état de tous les avoirs en Suisse dont les derniers propriétaires connus étaient des apatrides dont on est sans nouvelles sûres depuis le 9 mai 1945 et dont on sait ou présume qu'ils ont été victimes de persécutions raciales, religieuses ou politiques;



- b. Remettre si possible ces avoirs aux propriétaires ou à leurs ayants cause;
- c. S'il y a lieu, faire prononcer la déclaration d'absence du propriétaire et soumettre ses avoirs à la procédure successorale;
- d. Attribuer les biens en déshérence à un fonds dont l'Assemblée fédérale règlera l'utilisation.

Le Conseil fédéral a adopté les dispositions d'exécution de l'arrêté dans une ordonnance du 10 juin 1963 (RO 1963 429). Il a expressément désigné la Division de la justice du Département fédéral de justice et police comme autorité compétente prévue par l'arrêté, sous la dénomination de Service des avoirs d'étrangers disparus (ci-après en abrégé «le service»).

Le service a commencé son activité le 1<sup>er</sup> septembre 1963. Sa première tâche a consisté à établir un inventaire de tous les avoirs que les détenteurs avaient alors l'obligation de déclarer dans les six mois, c'est-à-dire jusqu'au 29 février 1964.

A cette date un montant de 9 469 882.71 francs était annoncé, appartenant à 961 étrangers ou apatrides disparus. Les détenteurs de ces fonds provenaient de tous les cantons sauf Uri, Schwyz, Unterwald, Glaris, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures et Valais. Les avoirs étaient répartis de la façon suivante:

	Fr.
Banques .....	6 068 123.62
Office suisse de compensation .....	2 471 900.—
Autorités, sociétés fiduciaires, personnes privées ....	670 053.20
Compagnies d'assurances .....	259 805.89

Il faut encore ajouter que le Service a examiné 7000 requêtes dont les auteurs prétendaient avoir un droit sur les avoirs de personnes disparues; ces demandes ont été presque toutes rejetées.

En vertu de l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté, le service devait, après avoir dressé un inventaire des biens déclarés, proposer aux autorités tutélaires compétentes de nommer un curateur aux biens non-permanent ou un curateur général désigné par le Conseil fédéral. Le 15 juillet 1966, M. Heinz Häberlin, ancien directeur de la Banque cantonale de Thurgovie à Weinfelden, a été nommé curateur général. Les autorités tutélaires de Zurich, Berne, Lucerne, Zoug, Soleure, Bâle, Appenzell, Gossau, Rohrschach, Davos, Locarno et Lugano ont recouru à ses services.

Grâce à la collaboration – décisive dans plusieurs cas – du Service international de recherches à Arolsen (RFA), de l'Agence centrale de recherches de la Croix-Rouge à Genève, de la Fédération suisse des communautés israélites et de l'Union suisse des comités d'entraide juifs, toutes deux à Zurich, le curateur général et les divers curateurs aux biens ont réussi à clarifier de nom-

breuses situations: ou bien les propriétaires des avoirs ou leurs ayants cause ont pu être découverts ou alors on a pu établir que l'arrêté n'était pas applicable (p. ex. mort naturelle du propriétaire après le 9 mai 1945; absence de persécution raciale, religieuse ou politique).

La réalisation de la tâche fixée par l'arrêté a été considérablement facilitée et accélérée par le fait qu'en vertu de l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution, la procédure prévue (nomination d'un curateur, déclaration d'absence; ouverture de la succession, etc.) est suspendue dans le cas suivant: lorsque le coût de cette procédure (frais et commissions bancaires, dépenses et rémunérations des curateurs et des autorités tutélaires) est trop élevé eu égard au caractère peu important des avoirs en question. Par une décision du 15 octobre 1966, le Département de justice et police a fixé à 500 francs au maximum le montant des avoirs jugés peu importants. En raison de la dépréciation monétaire la limite des avoirs d'importance minimale a été fixée, le 15 janvier 1970, à 1000 francs, sur proposition du curateur général. Depuis lors, tous les avoirs ne dépassant pas 1000 francs ont été versés sans autre formalité au fonds spécial créé le 2 mai 1966 et administré par l'Administration fédérale des finances: le «Fonds d'avoirs en déshérence» (ci-après en abrégé «le fonds»; cf. art. 12, 1<sup>er</sup> al., de l'arrêté et art. 8 de l'ordonnance d'exécution). Cette procédure permet d'économiser du temps et de l'argent et ne porte pas préjudice aux éventuels ayants droit qui gardent la possibilité de demander, dans les cinq ans qui suivent le versement des avoirs au fonds, la restitution de leurs biens (art. 12, 2<sup>e</sup> al., de l'arrêté).

Les avoirs de plus de 1000 francs ne peuvent être versés au fonds que dans les cas suivants: lorsque la procédure en déclaration d'absence avec ouverture de la succession a établi l'absence d'héritiers, lorsqu'il y a lieu d'admettre que cette procédure causerait un préjudice aux personnes recherchées (art. 5, 2<sup>e</sup> al., et art. 8, 3<sup>e</sup> al., de l'arrêté), ou encore lorsque la personne du déposant ne peut être identifiée avec certitude par son nom et son prénom, sa nationalité et son dernier domicile connu. Quelques procédures de déclaration d'absence avec ouverture de la succession sont encore en suspens, de sorte que le montant des avoirs versés au fonds ne peut pas encore être définitivement fixé. On peut toutefois établir, aujourd'hui déjà, l'ordre de grandeur de cette somme; nous reviendrons sur ce point.

### 3 Généralités

Comme nous l'avons dit au début, le sort de l'ensemble des avoirs déclarés appartenant à des étrangers ou à des apatrides persécutés n'a pas pu être réglé jusqu'au 31 août 1973, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration de l'arrêté. L'Assemblée fédérale n'a cependant pas besoin d'attendre la fin de l'action entreprise pour adopter un arrêté sur l'utilisation du fonds. Cet arrêté confiera au Conseil fédéral la tâche de distribuer en temps voulu les biens du fonds à une ou plusieurs institutions de bienfaisance, déduction faite d'un dixième du fonds qui

servira à satisfaire les demandes de restitution ultérieures. Ce dixième, ou la part restante du fonds, devra être ensuite réparti entre les bénéficiaires prévus par l'arrêté, après écoulement d'un délai de cinq ans suivant le dernier versement au fonds (art. 12 de l'arrêté).

Le service pourra être supprimé dès que le sort de tous les avoirs aura été décidé et que les biens du fonds auront été versés aux bénéficiaires.

D'ici là, le service devra examiner les demandes de restitution ultérieures; il devra aussi surveiller en temps voulu le versement du dixième retenu ou de la part restante.

En ce qui concerne l'intérêt produit par les sommes versées au fonds, nous estimons qu'il doit être également versé aux bénéficiaires bien que le service ait renoncé à percevoir des émoluments pour ses démarches (art. 9 de l'ordonnance d'exécution).

Jusqu'à l'attribution définitive de tous les avoirs, la Division de la justice conservera les dossiers du service.

Il apparaît aujourd'hui déjà que – après le retrait du dixième destiné à satisfaire les demandes de restitution ultérieures – le montant à la disposition du fonds atteindra la somme d'environ 2 millions de francs.

Nous porterons en temps voulu le compte définitif à la connaissance de la Délégation des finances des Chambres.

#### **4 Commentaire du projet**

En vertu de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté, un arrêté fédéral simple règlera l'utilisation du fonds, compte tenu de la provenance des sommes qui y sont versées.

Il ne s'agit pas en l'occurrence de provenance territoriale ou géographique, c'est-à-dire de la nationalité ou du domicile du déposant, mais du motif pour lequel les étrangers ou apatrides ont déposé des avoirs en Suisse. En d'autres termes, il faut établir si le déposant a été victime d'une persécution raciale, religieuse ou politique.

Des données précises sur l'origine, la confession ou les opinions politiques de plusieurs déposants nous font défaut. Nous ne risquons cependant pas d'être dans l'erreur en admettant que les sommes versées au fonds proviennent d'étrangers qui, en raison de leur origine juive, se sont sentis menacés dans leur corps et dans leurs biens. Les enquêtes servant à établir l'identité des propriétaires nous montrent que la plupart d'entre eux étaient des Juifs qui ont disparu dans les camps d'extermination national-socialistes.

Pour déterminer l'utilisation des sommes versées au fonds on peut ainsi tenir compte de l'origine juive des anciens propriétaires.

Les organisations suivantes ont exprimé au service leur désir d'être prises en considération lors de la répartition des sommes dont le fonds dispose :

- Our Parents Home, Johannesburg/Afrique du Sud
- Jewish Nazi Victims Congregation, Inc. Brooklyn, N. Y./USA
- Forgotten Allies Trust (Sue Ryder Home for Concentration Camp Survivors), Cavendish, Suffolk/England
- Amis du village suisse d'enfants «Kirjath Jearim» en Israël, 8002 Zurich
- Beth Jacob Congregation, New Kensington, Pa./USA
- «Jüdische Heilstätte Etania in Davos» (Sanatorium juif Etania à Davos), 8001 Zurich
- IWO, Stockholm/Suède
- Concentration Camp Survivors, Inc., New York
- World Organisation of Rabbis, Nazi Victims, Brooklyn, N. Y./USA
- Terre des hommes, Lausanne.

Comme il s'agit de fonds à répartir relativement peu importants, il est préférable de ne pas les disperser et de les affecter plutôt à un but précis.

Après examen de tous les éléments qui entrent en considération et compte tenu de l'origine des avoirs du fonds, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait recommandable de charger la Fédération suisse des communautés israélites d'utiliser les deux tiers des biens du fonds dans le cadre de ses vastes tâches d'utilité publique.

Il nous paraît s'imposer de remettre le dernier tiers des avoirs à répartir au Comité international de la Croix-Rouge. D'une part, il s'agit d'une organisation internationale qui applique strictement le principe de la neutralité politique et, d'autre part, son activité humanitaire variée sur l'ensemble du globe permettra de tenir compte de l'origine des avoirs du fonds dans leur répartition.

Aussi vous proposons-nous de choisir comme destinataires des avoirs du fonds la Fédération suisse des communautés israélites (deux tiers) et le Comité international de la Croix-Rouge (un tiers). Le Conseil fédéral surveillera la répartition des avoirs du fonds et veillera spécialement à éviter que les destinataires mentionnés ci-dessus n'utilisent l'argent reçu ou une partie de celui-ci pour leurs propres dépenses administratives.

## 5 Conséquences pour les finances et le personnel

L'adoption du projet n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. L'effectif du personnel n'en sera pas affecté non plus.

## 6 Bases juridiques

La compétence de prendre un arrêté fédéral simple sur l'utilisation du fonds découle de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962.

## 7 Conclusion

La tâche délicate que vous nous avez confiée le 20 décembre 1962 serait ainsi accomplie, presque dans le délai prévu. Si nous réussissons à la mener à bien ce sera grâce à la bonne volonté de tous les dépositaires et à la collaboration efficace des autorités tutélaires, des tribunaux civils, du curateur général ainsi que des autres curateurs aux biens. Nous constatons avec satisfaction que l'application des dispositions pénales de l'arrêté n'a jamais dû être envisagée.

## 8 Proposition

Vu ce qui précède, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral que nous vous soumettons.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 septembre 1974

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Brugger**

Le chancelier de la Confédération,  
**Huber**

(Projet)

**Arrêté fédéral**  
**sur l'utilisation des avoirs en Suisse d'étrangers**  
**ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales,**  
**religieuses ou politiques**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962<sup>1)</sup> sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques;

vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1974<sup>2)</sup>,

*arrête:*

Article premier

<sup>1</sup> Le capital et les intérêts produits par le Fonds au sens de l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962 seront répartis de la façon suivante, après déduction d'un dixième servant à satisfaire les demandes de restitution ultérieures: deux tiers à la Fédération suisse des communautés israélites, à Zurich, et un tiers au Comité international de la Croix-Rouge, à Genève.

<sup>2</sup> Cinq ans après le dernier versement au Fonds, le capital et les intérêts produits par le dixième destiné à satisfaire les demandes de restitution ultérieures ou produits par la partie restante du Fonds seront également répartis entre les institutions mentionnées au 1<sup>er</sup> alinéa.

Art. 2

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum; il sera néanmoins publié dans le *Recueil des lois fédérales*.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le jour de son adoption.

<sup>1)</sup> RO 1963 423

<sup>2)</sup> FF 1974 II 801