

E 2001(E)1967/113/440
[DoDiS-4725]

Notice interne du Département politique¹

Copie
DK

Berne, 3 juin 1948

M. Petitpierre souhaite la bienvenue aux présents² et donne la parole à *M. Leuch*.

M. Leuch informe les assistants qu'il se propose d'examiner avec eux deux questions: 1) l'interprétation à donner aux termes de «indemnité équitable», figurant à l'art. 4 alinéa 3 de l'Arrêté du Conseil fédéral du 10. 12. 45³, 2) le cas des 761 procès en revendication intentés par les Pays-Bas⁴.

1. *Cette notice a été rédigée par A. F. Hürny. Elle rend compte de la Conférence qui a eu lieu le 27 mai 1948 [...] dans le bureau de [...] M. Petitpierre au sujet de certains problèmes que soulèvent les actions en revendication intentées surtout par les Pays-Bas. Sur la même problématique, cf. le protocole du 27 octobre 1947, E 2001(E)1967/113/440 (DoDiS-5900), et la notice destinée à M. Petitpierre du 25 mai 1948, E 2001(E)1967/113/440 (DoDiS-5901).*

2. *Etaient présents à cette conférence: M. Petitpierre, R. Hohl (DPF); G. Leuch, A. Rais (Tribunal fédéral); M. Iklé, F. Luterbacher (Administration fédérale des Finances).*

3. *Arrêté du Conseil fédéral relatif aux actions en revendication de biens enlevés dans les territoires occupés pendant la guerre (du 10 décembre 1945), RO, 1945, vol. 61, pp. 1030-1034.*

4. *Il s'agit des 761 actions en revendication présentées par le Gouvernement des Pays-Bas*



ad 1) L'art. 4 alinéa 3 prévoit que:

«Au cas où l'aliénateur de mauvaise foi est insolvable ou ne peut être atteint en Suisse, le juge peut allouer à l'acquéreur de bonne foi qui est lésé une indemnité équitable.»

Mais que faut-il entendre par «indemnité équitable»?

M. Leuch rappelle le cas Kieffer⁵. L'action portait sur une somme de frs. 5000.-. Le revendicant avait toutefois déjà reçu une certaine somme par les Allemands, à titre de dédommagement. Cette somme devait naturellement être portée en compte. L'action ne visait par conséquent qu'un montant de frs. 3000.-. Il fallait en outre tenir compte des «avertissements» émis par les Alliés pendant la guerre au sujet de l'acquisition de biens pouvant avoir été spoliés. Ces «avertissements», à eux seuls ne devaient cependant pas avoir pour effet d'incriminer la bonne foi de la banque en cause. Bref, compte tenu de tous ces arguments, M. Leuch avait proposé un compromis: frs. 1500.- à la charge de la banque en cause et frs. 1500.- à la charge de la Confédération. Cette transaction fut acceptée par les parties.

Mais M. Leuch n'était pas convaincu que la solution fût bonne. Il se rendait compte, déclare-t-il, qu'elle aurait été trop onéreuse pour les banques.

Par ailleurs, ajoute M. Leuch, il faut tenir compte du fait que l'arrêté du Conseil fédéral du 10. 12. 45 affecte des «Wohlerworbene Rechte». L'équité exige par conséquent que les personnes qui, ayant acquis de bonne foi des valeurs aujourd'hui revendiquées, soient dédommagées complètement, comme lors de cas d'expropriation. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral estime que lorsque la bonne foi du dernier acquéreur, en général une banque, est admise, la Confédération doit un dédommagement complet. C'est ainsi que le Tribunal fédéral jugera dans les cas où une transaction à l'amiable ne pourra pas être conclue.

M. Leuch ajoute qu'une autre question est celle relative à la «bonne foi». De l'avis du Tribunal fédéral, l'époque à laquelle la chose revendiquée a été achetée est déterminante pour établir si l'acquéreur était de bonne foi. Plus la guerre approchait à sa fin, moins la bonne foi peut être admise, car, en 1944, par exemple, les banques devaient savoir que à cette époque les réserves en devises de la Reichsbank étaient épuisées depuis longtemps. Celles qu'elle offrait sur nos marchés ne pouvaient, par conséquent, être de bonne provenance.

Mais, ajoute M. Leuch, ceci est une autre question. Là où la bonne foi est établie, le Tribunal allouera à la partie qui devra se dessaisir de l'objet acquis une indemnité de 100%. D'après ce principe seront formulées les propositions que le Tribunal fédéral soumettra à l'Administration fédérale des Finances. En cas de jugement, c'est ainsi que se prononcera le Tribunal fédéral. Quant au degré du dédommagement, il sera fixé en fonction de la bonne foi de la banque.

M. Rais prend la parole à son tour et rappelle comment cette question a été soulevée. Il rappelle le cas de Mme Laura Mayer⁶, à Eupen. Après l'anne-

au Tribunal fédéral, sur la base de l'Arrêté du CF du 10 décembre 1945, au sujet de papiers-valeurs de ressortissants néerlandais spoliés durant la guerre.

5. Cf. E 2001(E)1967/113/431.

6. Cf. E 2001(E)1967/113/432.

xion d'Eupen par l'Allemagne, la banque en Suisse qui gérait pour le compte de la prénommée un dossier de titres d'une valeur de frs. 12'000.—, reçut l'ordre de sa cliente (ordre évidemment émis sous l'empire de la crainte) de transférer son dossier à la Banque A. Hofmann et Co. AG à Zurich. Cette dernière fut ensuite chargée de vendre ces titres et d'en verser la contre-valeur à la Reichsbank.

Dans ce cas, le Tribunal fédéral était d'avis que la Banque Hofmann n'avait pas été de bonne foi. Ayant demandé quelle était l'opinion de l'Administration fédérale des Finances, il avait toutefois dû apprendre avec étonnement que cette Administration admettait la bonne foi de cette banque. M. Rais demande si l'Administration fédérale des Finances maintient son point de vue.

M. Rais reprend ensuite la question de la bonne foi des banques. Il relève qu'à son avis les banques suisses qui, déjà avant la guerre, entretenaient des relations constantes avec la Reichsbank ou avec d'autres banques allemandes, qui achetaient ou revendaient pour leur compte des titres suisses, ne peuvent pas être considérées comme étant de mauvaise foi par le seul fait d'avoir continué, après la guerre, à effectuer de telles opérations. Il rappelle en outre qu'en droit la bonne foi est présumée. Si l'on ne peut pas rendre plausible que les banques avaient connaissance du fait que les personnes dont elles recevaient des ordres de vente étaient domiciliées dans des pays occupés, il faut admettre leur bonne foi. Les banques réclament un dédommagement total. M. Rais estime que le Tribunal fédéral devra s'exécuter.

Une autre question qui se pose est la suivante: le droit de revendication est un droit réel. Or, dans de nombreux cas les titres revendiqués ont été remboursés entre-temps. L'action peut-elle avoir pour objet la contre-valeur de titres remboursés?

M. Petitpierre rappelle à ce propos qu'en adoptant l'arrêté du 10. 12. 45, le Conseil fédéral a eu l'intention de créer la possibilité d'une action *réelle*. En outre, à cette époque l'on songeait aux tableaux ou autres œuvres d'art spoliés⁷. Le principe moral prima le principe juridique. En ce qui concerne l'«indemnité équitable», on admit qu'en règle générale la Confédération n'aurait pas à intervenir. Des personnes comme Bührle & Co.⁸ pouvaient supporter le dommage. On avait toujours en vue les tableaux spoliés et, dans ces cas, la bonne foi aurait été difficile à établir car avec un peu d'attention l'acquéreur aurait dû se rendre compte de la spoliation.

Aujourd'hui une évolution s'est produite. Le principe moral s'est effacé en faveur du principe juridique. Des pays exproprient leurs propres ressortissants.

M. Petitpierre comprend le point de vue du Tribunal fédéral, qui veut que l'on applique des principes de droit, c'est-à-dire des principes comme ceux qui sont valables dans le domaine de l'expropriation.

En ce qui concerne le cas Mayer, soulevé par M. Rais, M. Petitpierre déclare qu'il n'aurait pas admis la bonne foi de la banque Hofmann. D'ailleurs, ajoute M. Petitpierre, l'avoir en question n'était-il pas soumis au blocage? Dans ce

7. Sur cette problématique, cf. DDS, vol. 16, N° 9, note 18, et N° 31 dans le présent volume.

8. Cf. E 2001(E)1967/113/429, 437, 438, E 6100(A)-/24/10 et E 7160-08(-)1968/28/433.

cas, la banque Hofmann a commis une infraction en vendant les avoirs de Mme Mayer.

M. Petitpierre prie M. Hohl d'examiner ce cas.

M. Iklé résume le cas Kieffer et Mayer. La bonne foi du Crédit Suisse (cas Kieffer) ayant été admise, l'Administration fédérale des Finances a cru qu'elle pouvait également être admise dans le cas Hofmann (affaire Mayer). C'est la raison pour laquelle l'Administration fédérale des Finances avait répondu en ce sens au Tribunal fédéral.

Par ailleurs, l'Administration fédérale des Finances est d'avis qu'à l'avenir il faudra adopter des critères plus sévères dans l'appréciation de la bonne foi des banques.

En ce qui concerne la question de l'«indemnité équitable», M. Iklé rappelle que l'arrêté du 10. 12. 45 dit qu'une telle indemnité *peut* être allouée. Il n'y a donc pas d'obligation.

Sur ces deux points, (bonne foi et montant de l'indemnité), il y a donc divergence d'opinion entre l'Administration fédérale des Finances et le Tribunal fédéral.

M. Leuch relève que les faits à la base des deux cas, (Kieffer et Mayer) n'étaient pas analogues. C'est la raison pour laquelle le Tribunal fédéral les juge différemment et admet, dans l'un que la banque était de bonne foi (Crédit Suisse), alors que dans l'autre, (Banque Hofmann), elle ne l'était pas.

M. Petitpierre déclare qu'il faudra à l'avenir appliquer des critères plus sévères dans l'appréciation de la bonne foi des banques. Ces dernières, dès le début de la guerre, devaient pouvoir supposer que les titres suisses qui leur étaient offerts par des banques allemandes avaient été spoliés. L'opinion publique était déjà renseignée sur les méthodes employées par les Allemands. A plus forte raison les banques devaient-elles être au courant.

M. Rais rappelle que la Banque Nationale Suisse a elle aussi acheté de l'or de la Reichsbank. Il ajoute qu'à son avis, les banques suisses qui détiennent des titres aujourd'hui revendiqués n'ont pas tout-à-fait tort lorsqu'elles se retranchent derrière le précédent créé par notre Institut d'émission.

M. Petitpierre réplique que la question de l'or acheté par la Banque Nationale Suisse est définitivement réglée et que, d'ailleurs, cela lui a coûté cher⁹.

M. Hohl déclare partager entièrement l'avis de M. Petitpierre, d'après lequel il faudra à l'avenir appliquer aux banques des critères beaucoup plus sévères dans l'appréciation de leur bonne foi. Les banques ont agi en connaissance de cause. Ce n'étaient pas des personnes ignares en matière de transactions financières. Elles avaient de l'expérience. Après le 3 janvier 1943¹⁰, leur bonne foi ne peut plus être admise au point de leur donner droit à une indemnisation de 100%. L'article 4 de l'arrêté du 10. 12. 45 prévoit qu'une indemnité *peut* être allouée. Cet article permet de tenir compte, au moment de la fixation de cette indemnité du manque éventuel de prudence de la part des banques.

9. Cf. DDS, vol. 16, table méthodique: Relations financières générales.

10. Il s'agit de la «Joint Allied Declaration» adressée par les Gouvernements américain et anglais aux Etats neutres, les mettant en garde contre l'acquisition de biens spoliés par les puissances de l'Axe dans les territoires occupés, cf. DDS, vol. 15, N° 144, Annexe VI.

M. Petitpierre rappelle qu'au moment de l'adoption de l'arrêté du 10. 12. 45, on avait songé surtout à assurer une indemnité équitable aux personnes de condition modeste. Il n'était pas du tout dans l'intention du législateur d'allouer dans chaque cas de bonne foi et par principe une indemnité de 100% aux personnes devant restituer des biens revendiqués.

En ce qui concerne les banques, il est absolument clair, ajoute *M. Petitpierre*, qu'elles pouvaient supposer qu'il s'agissait de titres spoliés. Bien que l'on ne puisse pas leur reprocher d'avoir effectué ces opérations, il faut reconnaître néanmoins qu'elles les effectuèrent à leurs risques et périls. Donc, pour des titres acquis à partir du 3 janvier 1943, une indemnité ne devrait en aucun cas entrer en ligne de compte.

Il devrait en être différemment, uniquement pour des particuliers. Ces derniers ne pouvaient pas savoir que les titres qu'on leur offrait avaient été spoliés.

M. Leuch rappelle qu'au début de la guerre, les banques ont tout simplement continué une pratique qui existait déjà précédemment. On ne peut pas, aujourd'hui, leur reprocher de ne pas avoir cessé toute relation avec la Reichsbank ou les autres banques allemandes.

M. Petitpierre répond que l'on ne reproche pas aux banques d'avoir continué à effectuer ces opérations, mais que l'on se borne à constater qu'elles les ont effectuées à leurs risques et périls.

M. Leuch passe ensuite à la question des procès intentés par les Pays-Bas. *ad 2:* Les Pays-Bas ont intenté 761 procès en revendication. Aujourd'hui, le nombre de ces procès s'est réduit à 642. En effet, 101 actions ont été retirées, faute de légitimation passive. 18 actions ont été liquidées moyennant abandon des prétentions de la part des demandeurs. Ce sont les cas où les détenteurs des titres revendiqués les ont remis sans autre à la partie adverse.

Des 642 procès encore en suspens, seulement 65 ont pour objet des valeurs supérieures à frs. 3000.-. Le montant total des valeurs en cause est de frs. 1'720'000.-. De ce montant, il y a lieu de déduire la contre-valeur des dédommagements reçus par certains anciens propriétaires des autorités allemandes, soit florins 151'000.-, correspondant à environ frs. 245'000.-.

En définitive, les procès encore en suspens ont par conséquent pour objet des valeurs que l'on peut estimer à frs. 1'350'000.- environ.

M. Leuch considère comme absolument exclu que le Tribunal fédéral puisse à lui seul instruire ces 642 procès. Si tous les juges qui composent le Tribunal ne s'occupaient que de ces procès, ils en auraient pour 2 ans. Il y a en effet des titres revendiqués qui ont changé plusieurs douzaines de fois de propriétaire. Des investigations longues et compliquées sont nécessaires avant d'arriver à établir qui était le premier acquéreur.

Dans ces conditions, *M. Leuch* estime qu'une des deux solutions suivantes s'impose:

1) *modification de l'art. 9 de l'arrêté du 10. 12. 45, prévoyant la constitution d'une Chambre spéciale du Tribunal fédéral, composée de trois membres.* Remplacement de cette disposition par un nouvel article donnant la compétence au Tribunal fédéral de désigner des juges ad hoc, qui fonctionneraient sous son contrôle.

2) *conclusion d'un compromis avec les Hollandais.*

En faveur de cette solution, M. Leuch fait valoir les arguments suivants:

L'instruction des procès en suspens entraînerait des frais considérables. La solution consistant à conclure un compromis permettrait de les éviter.

En outre, il y aurait la possibilité de réduire considérablement le montant de la transaction. Plusieurs arguments peuvent être invoqués à cet effet: un certain nombre d'actions n'ont pas été introduites par les anciens propriétaires mais par une «fondation» hollandaise¹¹. En réalité, l'Etat hollandais réaliserait un bénéfice. Ce n'était pas le but de l'arrêté du 10. 12. 45. Cet argument permettrait de réduire les prétentions hollandaises.

En outre, l'argument suivant pourrait également être exploité:

Les personnes – en général de confession israélite – qui, par la suite, ont été spoliées par les Allemands, ont été invitées par ces derniers à déposer leurs avoirs auprès de la Banque Lippmann & Co. Ce fut cette dernière qui les vendit pour le compte de la Reichsbank. Or, la législation hollandaise protège l'acquéreur de bonne foi. Donc un ressortissant hollandais qui a acquis de ces titres à la bourse est protégé dans ses droits. Mais si ce même acquéreur a revendu ensuite ces titres et que ces papiers-valeur ont échoué en Suisse, le propriétaire actuel doit les livrer au demandeur, en raison de la définition que nous donnons au terme de revendication.

M. Leuch désire toutefois savoir, avant d'entrer en négociations avec les Hollandais, si en principe, la Confédération est d'accord. Le montant auquel l'on s'arrêterait en définitive serait encore soumis au Conseil fédéral.

M. *Petitpierre* se déclare en principe favorable à une transaction sur des bases raisonnables.

M. *Iklé* déclare qu'il ne peut pas se prononcer définitivement déjà maintenant, mais qu'en principe il n'est pas contraire à l'idée d'une transaction à l'amiable avec les Hollandais. M. *Iklé* estime que si l'on s'arrête à la proposition de M. Leuch, il faudrait auparavant créer une atmosphère favorable à nos intérêts. A cet effet, ne conviendrait-il pas que le Tribunal fédéral commence par rendre quelques jugements?

M. *Iklé* ajoute que la question de la légitimation active des demandeurs ne lui paraît pas très solidement établie, étant donné que dans de nombreux cas ce n'est pas le propriétaire spolié mais une Fondation créée à cet effet qui agit soi-disant en leur nom. Ne pourrait-on pas, sur la base de l'art. 14 du Règlement de procédure¹², exiger la preuve de leur existence?

De toutes façons, ajoute M. *Iklé*, nous ne devrions pas, dans une éventuelle transaction, offrir davantage que le 50% de la valeur des titres en cause.

M. *Leuch* répond que juridiquement la légitimation active de la Fondation hollandaise en question est inattaquable. L'Etat peut assumer la qualité d'héritier de certains de ses ressortissants disparus sans laisser de descendants.

11. Il s'agit de la «*Stichting Bewindvoering Afwezigen en Onbeheerde Nalatenschappen*» («Fondation pour l'administration en faveur de personnes absentes, en ce qui concerne des successions non réglées»).

12. Cf. RO, 1946, vol. 62, pp. 230-245.

Quant au montant de la transaction, il est impossible de le prévoir déjà maintenant.

M. Petitpierre met fin à la conférence en invitant le Tribunal fédéral à écrire au Conseil fédéral une lettre lui proposant de l'autoriser à engager des pourparlers avec les Hollandais, en vue de conclure avec eux une transaction à l'amiable¹³.

13. *Ce n'est que le 29 août 1950 que le Tribunal fédéral propose au CF de conclure une transaction avec les plaignants hollandais en leur versant une somme globale de 635'000 francs, E 2001(E)1967/113/440 (DoDiS-6182). La proposition est approuvée le 5 janvier 1951 par le CF, après que l'Association suisse des banquiers ait accepté de participer au versement à la hauteur de 200'000 francs. Cf. PVCF N° 39 daté du même jour, E 1004.1(-)/1/525 (DoDiS-6184).*