

79.059

**Message
concernant une loi fédérale sur les demandes d'indemnisation
envers l'étranger**

du 17 septembre 1979

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger, et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 septembre 1979

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hürlimann
Le chancelier de la Confédération, Huber

Dodis



Vue d'ensemble

La procédure de répartition devant la commission des indemnités de nationalisation est devenue lourde et compliquée, particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA). Une simplification et une rationalisation de cette procédure s'imposent en vue de l'exécution de futurs accords d'indemnisation.

Le projet de loi prévoit dès lors de restreindre sur certains points le champ d'application de la LPA, et d'exclure le recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Il est nécessaire, par ailleurs, d'édicter quelques dispositions particulières pour les cas d'importance minime.

Message

1 Généralités

11 Situation initiale

La protection des ressortissants et des entreprises suisses qui ont subi des dommages à l'étranger fait partie des tâches importantes de la politique étrangère suisse. Comme les soixante-cinq dernières années l'ont montré, des événements de nature très diverse peuvent toucher les intérêts des ressortissants suisses: alors que jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, des activités guerrières et révolutionnaires avant tout ont nui à nos ressortissants (révolution bolchévique, guerre civile espagnole, national-socialisme), depuis 1945 ce sont les mesures d'expropriation prises par des Etats socialistes et certains pays en développement devenus indépendants qui sont au premier plan.

Lorsque les conditions posées par le droit international en vue de défendre les intérêts des ressortissants suisses spoliés étaient remplies et que les conditions politiques étaient réunies, le Conseil fédéral engageait des négociations avec l'Etat tenu par le droit international à fournir des prestations d'indemnisation ou de réparation. Ces négociations aboutirent dans de nombreux cas à la conclusion d'un accord d'indemnisation prévoyant le versement d'une somme globale et forfaitaire pour toutes les demandes.

Dans quelques cas particuliers, en plus des indemnisations obtenues sur le plan international, la Confédération a mis à disposition, sur la base de décisions autonomes, des fonds propres destinés aux ressortissants suisses lésés.

Le problème de la répartition de ces sommes entre les requérants s'est posé dans les deux cas.

12 Pratique en matière de distribution d'indemnités

121

Le 27 septembre 1948 un accord a été conclu entre la Suisse et la Yougoslavie sur l'indemnisation des intérêts suisses frappés par des mesures de nationalisation et d'expropriation (RO 1948 990).

Il s'agit là du premier d'une série d'accords d'indemnisation conclus avec les Etats de l'Europe de l'Est (voir RO 1949 I 839 [Pologne], 1950 I 21 [Tchécoslovaquie], 1950 II 736 [Hongrie], 1951 832 [Roumanie], 1955 521 [Bulgarie], 1974 1506 [Hongrie]).

Pour procéder à la répartition des indemnités globales obtenues dans le cadre de ces accords, le Conseil fédéral a créé le 13 juillet 1948 une commission qui a été placée sous la responsabilité du chef du Département politique fédéral. La mise en place d'une commission de recours particulière, qui devait connaître des recours contre les décisions de la commission susmentionnée, ainsi que l'unification souhaitable des bases légales requises par les différentes procédures d'indemnisation globale ont nécessité la création en 1950 de bases légales

élargies. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 instituant une Commission des indemnités de nationalisation et une Commission de recours ainsi que deux ordonnances d'exécution du 17 avril 1951 (RO 1951 367, 1951 369, 1951 374, 1966 21) ont été édictés à cet effet.

Depuis lors la Commission des indemnités de nationalisation est chargée de l'application des accords internationaux, qui ont pour objet le paiement à la Confédération d'indemnités globales destinées à satisfaire des prétentions résultant de mesures d'expropriation. Elle répartit les sommes versées après avoir statué sur la légitimation personnelle et matérielle du requérant, estimé les prétentions, établi un plan de distribution, et déterminé les modalités de paiement. Elle est composée de cinq membres au minimum, nommés par le Conseil fédéral, qui désigne le président. Les membres sont des représentants de l'administration fédérale et des experts des milieux économiques.

La Commission de recours des indemnités de nationalisation statue sur les recours contre les décisions de la Commission. Le recours ne peut porter que sur une violation du droit. Lorsqu'elle annule une décision, la Commission de recours peut statuer elle-même sur le fond ou renvoyer l'affaire à l'instance inférieure pour nouvelle décision. La Commission de recours est composée de trois membres indépendants de l'administration fédérale et de deux suppléants. Ceux-ci sont également nommés par le Conseil fédéral.

122

Le 21 janvier 1955 la Suisse et le Japon ont conclu un arrangement concernant le règlement de certaines réclamations suisses (FF 1955 I 145 [RO 1955 357]). Le Japon s'engageait à verser un montant forfaitaire de 12,25 millions de francs à titre de réparation des dommages résultant des violations du droit international subies par les ressortissants et les entreprises suisses (séviées, pillages, etc.). Conformément à l'arrêté fédéral du 25 mars 1955 (RO 1955 667) une commission a été créée pour la distribution de cette somme; elle était composée de trois à quatre représentants du Département politique fédéral ainsi que de deux à trois experts n'appartenant pas à l'administration fédérale. Ses décisions pouvaient être déférées à la Commission de recours pour les indemnités de nationalisation qui statuait en dernier ressort. La commission a réglé définitivement 900 cas et a cessé son activité en 1958.

123

Le problème de la répartition des indemnités à des Suisses lésés à l'étranger se posa à nouveau en relation avec l'aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et aux rapatriés, victimes de la deuxième guerre mondiale (voir FF 1957 I 298 [RO 1957 981]). A cet effet, une commission a été créée pour décider dans chaque cas particulier de l'utilisation des fonds. Une commission de recours extérieure à l'administration fédérale devant statuer sur les recours contre les décisions de l'instance inférieure a été mise sur pied parallèlement. Le Conseil fédéral a défini l'organisation et la procédure relatives à ces deux commissions

dans deux ordonnances d'exécution des 29 août et 18 avril 1958 (RO 1958 217, 1965 815 817, 1967 77, 1958 695).

Les commissions ont pratiquement accompli leur mission. La somme totale dont elles disposaient n'a toutefois pas été entièrement utilisée. Ce reliquat pourrait, pour l'essentiel, être consacré à certains Suisses de la République démocratique allemande lésés lors de la dernière guerre mondiale.

124

Le Conseil fédéral a également institué une commission pour la répartition du crédit, ouvert dans le cadre de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées en faveur de Suisses victimes de la persécution national-socialiste (RO 1958 205). Celle-ci était composée de quatre à cinq représentants de l'administration fédérale et de trois à quatre experts. Ses décisions pouvaient être déferées à la Commission de recours des indemnités de nationalisation.

125

Il convient enfin de citer les accords conclus avec la République Arabe Unie du 20 juin 1964 (RO 1965 502), et avec Cuba (RO 1972 2703). Pour leur exécution la création de commissions devait toutefois se révéler superflue, car l'importance et la nature des prétentions admises ont permis au Département politique fédéral de les régler d'une façon plus rapide et plus économique.

13 Appréciation du système de répartition d'indemnités

La répartition des sommes globales par une commission spéciale a donné satisfaction en règle générale. Pour diverses raisons, et en particulier pour des raisons relevant de l'Etat de droit, il était opportun de charger une autorité collégiale de distribuer des millions de francs à des centaines ou des milliers de requérants; si les représentants de l'administration y collaboraient certes de manière déterminante, des experts indépendants de celle-ci y étaient associés sur un pied d'égalité. Les avantages inhérents à cette procédure dépassent de loin ses inconvénients. En dépit de la *lourdeur* des procédures devant les commissions, l'existence d'une autorité collégiale est fort indiquée, parce qu'elle permet d'atténuer les critiques souvent émises par les lésés lors de telles procédures d'indemnisation, d'éveiller la compréhension des milieux touchés pour les solutions trouvées, et en fin de compte d'accélérer même la marche du travail. Le fait d'avoir recours à des commissions offre également l'assurance que les décisions seront prises à bon escient; il est en effet essentiel, en vue de la répartition, de pouvoir développer librement d'importantes règles de droit.

Rien ne nous permet malheureusement de conclure que nous pourrions désormais renoncer à nous occuper de cas d'indemnisation ou de réparation internationales. Indépendamment du fait que de nombreux cas sont encore en

suspens, il faut s'attendre à ce qu'à l'avenir aussi des intérêts suisses soient touchés par des troubles, des actes de guerre ou des mesures d'expropriation prises à la suite du changements d'ordre structurel qui surviendront dans les pays en développement.

Il apparaît ainsi que le maintien du système des Commissions se justifie pleinement. Il peut être opportun de faire des exceptions lorsque, en raison de sa nature spéciale, un accord d'indemnisation ferait double emploi lors de la répartition des indemnités par des commissions, par exemple un accord de liste ou un accord appelé improprement accord d'indemnisation globale, dans lequel le montant de l'indemnisation correspond, après déduction d'un montant forfaitaire, à la somme des cas particuliers.

Pour des raisons *liées au coût administratif et au travail à fournir*, ainsi que pour favoriser une pratique uniforme dans la répartition des indemnités, il est apparu nécessaire de ne créer qu'une seule commission compétente pour tous les dommages touchant le droit international.

La Commission des indemnités de nationalisation et la Commission de recours susmentionnées devraient être les mieux à même de remplir cette tâche, car les compétences des autres commissions sont limitées tant du point de vue matériel que du point de vue géographique.

En raison de sérieux problèmes liés à la procédure qui se sont posés avant tout à la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA RS 172.021), il n'a pas été possible de dissoudre ces dernières commissions et d'intégrer leurs activités (dans la mesure où elles en exercent encore) dans le système de la commission, et de la commission de recours des indemnités de nationalisation fondé sur l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 (RO 1951 367).

14 Nécessité de réformer le droit en vigueur

14.1 Problème de la légitimation du tiers

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPA, un requérant ne jouissait des droits conférés à une partie – y compris du droit de recours à la commission ad hoc – que pour les demandes et les conclusions qui se rapportaient à son propre cas. L'article 6 LPA contient désormais une définition extrêmement large de la notion de partie. Ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations peuvent être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

Cela signifie, pour ce qui est de la procédure de répartition devant la commission des indemnités de nationalisation que si celle-ci accordait sans limite la légitimation active au tiers, tout requérant pourrait se considérer comme habilité à déposer un recours, non seulement contre une décision se rapportant à son propre cas, mais encore contre toutes les autres décisions. Chacun de ces requérants est nécessairement touché par les décisions prises dans les autres cas et a intérêt à ce que les autres requérants soient écartés ou à ce que leurs

prétentions soient réduites. De par le caractère même de la somme globale, il s'agit là d'«intérêts dignes de protection» au sens de l'article 48 LPA.

Afin que tout requérant ait la possibilité de faire usage de ce droit, chaque décision prise par la commission des indemnités de nationalisation, et qui touche un requérant, doit être aussi communiquée en même temps à tous les autres.

Prenons l'exemple hypothétique d'un accord d'indemnisation portant sur 1000 prétentions émanant de 600 requérants. Ces 1000 prétentions devraient alors être communiquées aux 600 requérants. Il s'agirait par conséquent de notifier environ 600 000 décisions. Cette procédure pourrait toutefois être simplifiée par la publication d'un plan de répartition. On ne peut cependant guère admettre les complications administratives qui en découleraient puisque 1000 dossiers devraient être spécialement préparés à cet effet.

Une fois appelée à statuer, la commission de recours se verrait contrainte d'ordonner l'audition des parties adverses, c'est-à-dire des 599 autres requérants, ce qui serait d'autant plus compliqué que les motifs de recours indiqués à l'article 49 LPA sont définis de manière très *large*.

Dans tous ces cas se pose en plus le problème de la consultation des pièces d'autres requérants. L'article 27 LPA permet certes à l'autorité compétente de refuser ce droit si des intérêts privés importants exigent que le secret soit gardé. Reste à savoir comment cet article serait interprété en relation avec les conditions particulières de la procédure de répartition.

Ces considérations montrent que l'application de certaines dispositions de la LPA dans le domaine de la répartition d'indemnités globales n'est guère de nature à garantir, dans l'intérêt des lésés, une répartition rapide *assortie d'un coût administratif* raisonnable.

Les expériences passées ont également montré que les avantages reconnus sur le plan de la protection des justiciables, résultant de l'application du principe de la légitimation du tiers étaient sans commune mesure avec la somme de travail s'y rapportant.

C'est pourquoi l'article 8 du présent projet de loi contient une disposition qui – en dérogation aux articles 6 et 48, lettre a LPA – restreint à sa propre demande la capacité d'être partie et de recourir du requérant. Il va de soi que la notion de prétention n'implique pas le droit de réclamer la diminution des autres prétentions.

142 **Problème d'une troisième instance**

Les divers arrêtés fédéraux susmentionnés, dont l'objet était d'instituer une commission et une commission de recours pour la répartition des indemnités, prévoyaient que les commissions de recours statuent en dernier ressort. En d'autres termes, un recours ultérieur au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral était en principe exclu (p. ex. art. 4, ch. I de l'AF du 21 décembre 1950 instituant une commission et une commission de recours des indemnités de nationalisation [RO 1951 367]).

Depuis la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110),

conformément à l'article 98, lettre e, le recours de droit administratif est toutefois recevable contre les décisions de commissions fédérales de recours.

Cela signifie que des décisions de la commission des indemnités de nationalisation prises dans le cadre de son pouvoir de cognition peuvent être portées tout d'abord devant la commission de recours puis en principe devant le Tribunal fédéral.

Si cette procédure a l'avantage d'offrir au requérant la plus grande protection juridique possible, elle présente toutefois le grave inconvénient de retarder de manière pénible pour tous les intéressés la distribution de la somme globale. Il est en effet peu satisfaisant de devoir attendre encore plusieurs années avant la répartition d'une somme globale, elle-même obtenue peut-être après des années ou des décennies, et ce spécialement pour les ressortissants suisses qui, touchés par les agissements dommageables d'un Etat étranger, se trouvent dans la détresse.

Dans ces conditions la création de deux instances de recours ne paraît pas justifiée.

Il serait possible d'abolir la commission de recours en matière de règlement des indemnités étrangères. Dès lors toutes les décisions de la commission pourraient être portées directement devant le Tribunal fédéral. L'expérience montre qu'environ un requérant sur dix conteste la décision prise par une commission. Si l'on part ainsi de la capacité restreinte, au sens du chapitre précédent, d'être partie et de former recours, il faut, en ce qui concerne l'exemple cité, s'attendre à environ 60 recours de droit administratif. Compte tenu de la nature des recours à traiter, il ne se justifie pas d'imposer à notre tribunal suprême une telle charge de travail, qui est d'ailleurs très variable.

Le fait d'exclure le Tribunal fédéral et de charger une commission de recours de trancher en dernière instance, présenterait de nombreux avantages, abstraction faite de la renonciation au pouvoir de révision attribué à notre cour suprême, renonciation en l'espèce d'importance secondaire.

La commission de recours peut, selon les besoins, être élargie ou restreinte, et se trouve ainsi en mesure de venir à bout d'un afflux périodique de recours. Par ailleurs, elle doit prendre en considération des états de fait de nature très particulière (situation dans l'Etat qui est à l'origine du dommage, estimations des biens expropriés compte tenu des données locales, etc.), et appliquer aussi outre le droit suisse, des normes de droit international.

Il nous apparaît ainsi, en pesant tous les avantages et les inconvénients, que *l'exclusion du recours de droit administratif* et la mise en place d'une commission de recours chargée de juger en dernière instance satisfont le mieux aux exigences posées.

143 Problème des cas d'importance minime

Lors du règlement de prétentions d'indemnisation, il est apparu à maintes reprises que l'examen de dommages dont le montant est minime peut avoir, à deux égards, des effets négatifs sur le déroulement de la procédure de négociation et de répartition.

D'une part il existe une disproportion manifeste entre la somme de travail liée à l'examen d'un cas d'importance minimale et une éventuelle indemnisation ultérieure. En doctrine et en pratique, on s'accorde à reconnaître que le Conseil fédéral est libre d'accorder ou de refuser la protection diplomatique pour des motifs d'opportunité relevant de la politique étrangère. Ce ne sont toutefois pas des raisons de politique étrangère, mais des raisons internes, d'ordre administratif avant tout, qui détermineraient le refus de prendre en considération les cas d'importance minimale. Il paraît à cet égard douteux qu'une telle manière d'agir repose actuellement pour tous les cas sur une base légale suffisante.

D'autre part, il faut remarquer que l'examen de ces cas retarde considérablement l'étude et le règlement des demandes qui portent sur des dommages beaucoup plus importants. C'est précisément dans le cas de dommages élevés que les requérants sont fréquemment tributaires d'un règlement aussi rapide que possible.

Cet état de fait avait abouti lors de l'abrogation de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962 sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques (RO 1963 423), à l'affectation des sommes de moins de 1000 francs au fonds pour les biens en déshérence, sans que d'éventuels ayants droit fussent recherchés.

Le projet de loi prévoit ainsi la création d'une base permettant au Conseil fédéral de décider que le requérant ne peut pas faire valoir certaines prétentions d'importance minimale. Pour ce qui a trait à l'exécution d'accords d'indemnisation, la commission peut également renoncer à faire droit aux demandes d'importance minimale, fixer des indemnités uniformes pour des catégories données de cas d'importance minimale, ou traiter certaines catégories de cas d'importance minimale selon une procédure sommaire en dérogeant à la LPA.

La notion de cas d'importance minimale n'est guère aisée à définir en termes généraux, particulièrement en relation avec les demandes d'indemnisation. Dans le contexte des négociations ou des accords d'indemnisation proprement dits, la définition de cette notion est fournie par le rapport entre le travail administratif occasionné et son résultat. Il s'agit ainsi d'une grandeur relative et non absolue.

Nous sommes finalement persuadés que cette solution répond au désir que certains d'entre vous ont exprimé de manière répétée, et à juste titre, ces dernières années, à savoir d'accélérer et de rationaliser les négociations d'indemnisation et l'exécution des accords correspondants.

15 Résultats de la procédure de consultation

Comme cette loi ne touche qu'un nombre relativement restreint de personnes et d'organisations, et a surtout pour objet des problèmes de technique procédurale, la procédure de consultation a pu être menée dans un cadre restreint.

Ont été invités à s'exprimer: le Vorort de l'association suisse du commerce et de l'industrie, l'association suisse des banquiers, la commission des Suisses de

l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, la commission pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre, le Tribunal fédéral, ainsi que la commission et la commission de recours des indemnités de nationalisation.

Le rapport existant entre les articles 2 et 5 du projet a donné tout d'abord lieu à certaines remarques. Il semblait que la nécessité de devoir, le cas échéant, atteindre les personnes intéressées au moyen de deux appels, n'apparaissait pas directement dans la version initiale. Il ressort désormais clairement de la nouvelle version élargie que dans le cas de l'article 2, il s'agit de déterminer l'importance des demandes d'indemnisation suisses avant d'engager des négociations et de conclure un accord d'indemnisation, alors que l'article 5 a pour objet la répartition des indemnités.

Comme il peut toutefois se révéler inutile, compte tenu de la nature particulière de l'accord d'indemnisation, dans le cas de ce qu'on appelle improprement un accord global, par exemple de publier un second appel en vue de la répartition de l'indemnité, nous avons élargi l'article 5 en conséquence (2^e al.).

Alors que le Tribunal fédéral, la commission de recours des indemnités de nationalisation, l'association suisse des banquiers et le Vorort ont accueilli favorablement l'exclusion de la légitimation du tiers au sens de l'article 8, 1^{er} alinéa, des membres de la commission des indemnités de nationalisation ont exprimé certains doutes à ce sujet. Pour les raisons exposées ci-dessus, nous maintenons cependant qu'il s'agit là d'une adaptation inévitable aux particularités de la procédure de répartition.

Le Tribunal fédéral et la commission de recours des indemnités de nationalisation se sont déclarés favorables à l'exclusion du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 8, 4^e al.). Quelques membres de la commission des indemnités de nationalisation ont émis des réserves. Au cas où la présente version serait maintenue, ils souhaiteraient la désignation d'un juge fédéral comme président de la commission. Se fondant sur des considérations de principe, le Vorort et l'association suisse des banquiers se sont prononcés contre l'exclusion des recours de droit administratif. Comme nous l'avons exposé plus haut, il s'agit ainsi de mettre avant tout en balance, dans le cas particulier, les avantages modestes d'une protection allant jusqu'à l'instance suprême et les dépenses administratives, ainsi que le retard dans la procédure de répartition qui y sont liés. Sur la base des expériences faites et vu la position déterminante adoptée par le Tribunal fédéral, nous avons décidé de continuer à renoncer à cette troisième instance.

La commission des indemnités de nationalisation, l'association suisse des banquiers et la commission pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre se sont demandé ce qu'il fallait comprendre par «cas d'importance minime» au sens de l'article 9. Nous nous rendons bien compte que l'expression choisie laisse une grande marge d'appréciation. Vu toutefois la variété des problèmes que posent les cas d'importance minime dans chaque accord, nous estimons qu'il serait peu judicieux d'opter pour un concept plus précis, exprimé par exemple en chiffres. Le critère déterminant pour apprécier la notion de cas d'importance minime demeurera – comme nous l'avons expliqué plus haut – le rapport entre le travail administratif occasionné et le montant de l'indemnité.

La Commission pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre s'est enfin demandé si, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 9, la compétence ne devrait pas revenir à la commission plutôt qu'au Conseil fédéral, comme prévu dans notre avant-projet. En dehors du fait que la Commission devrait pouvoir déterminer elle-même la procédure qui lui paraît appropriée en vue d'un règlement aussi rationnel que possible, le Département des affaires étrangères aurait, sur la base de l'article 8, 2^e alinéa, la possibilité, le cas échéant, d'exercer son influence. Nous avons par conséquent admis cette suggestion.

2 Partie spéciale

L'article premier distingue deux phases: la naissance et l'examen des demandes relevant du droit international ainsi que leur règlement interne.

Afin d'éviter des définitions compliquées, il n'est question dans le projet de loi que de «demandes d'indemnisation», bien que cette notion ne se rapporte en fait qu'à des requêtes découlant d'atteintes admises par le droit international qui ont été portées à des droits acquis de ressortissants étrangers (nationalisations ou socialisations). Au sens de cette loi, la notion générale d'indemnisation inclut cependant aussi les paiements qui incombent à des Etats étrangers à la suite d'un comportement contraire au droit international (réparation ou réparation morale).

Selon l'article 102, chiffre 8 de la constitution, le Conseil fédéral est compétent envers l'étranger pour sauvegarder les intérêts des ressortissants suisses spoliés (protection diplomatique), et pour préparer les dossiers qui s'y rapportent.

Si par la suite, la Suisse conclut un accord d'indemnisation qui a pour objet le versement d'une indemnité globale, le Conseil fédéral peut, au sens de l'article 4 du présent projet de loi, charger la commission des indemnisations étrangères de répartir la somme entre les lésés.

L'article 2 règle l'examen de demandes d'indemnisation qui incombent, comme par le passé, au Département des affaires étrangères. Pour se faire une idée de l'importance des demandes envers un Etat étranger, il peut procéder à un appel public, en fixant, le cas échéant, un délai de forclusion. Les demandes ainsi présentées sont examinées à la lumière des exigences posées par le droit international, et relatives à la légitimation personnelle et matérielle. En règle générale, le requérant a, selon le droit des gens, la légitimation personnelle seulement s'il a possédé de manière ininterrompue la citoyenneté suisse tant au moment de l'événement dommageable qu'au moment de la requête à condition, dans le cas d'héritages surtout, que la prétention ait gardé son caractère suisse. Les doubles nationaux peuvent être admis aux négociations pour autant que leur nationalité suisse ait été prépondérante lors des deux dates de référence, alors qu'en règle générale, en ce qui concerne les personnes morales, il importe de retenir comme critère la prédominance effective suisse (théorie du contrôle).

Le requérant a la légitimation matérielle dans la mesure où il prouve qu'il

possède des droits sur les biens touchés par les mesures dommageables et qu'il a subi un dommage du fait d'interventions d'Etats étrangers.

Les décisions du Département peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral.

Comme nous l'avons déjà indiqué, il ne s'agit dans cette phase que de déterminer l'importance des demandes d'indemnisation au sens de l'article 1, lettre a de la loi. Nous avons affaire en l'occurrence à une procédure qui, de par sa nature même, est fondamentalement différente de la décision d'octroyer une indemnité dans chaque cas particulier (art. 5). Il peut arriver par exemple que l'on ne parvienne pas à faire admettre certaines prétentions par l'autre partie, ou que l'on y parvienne que partiellement, alors même que les conditions posées par le droit international en vue de les intégrer dans l'accord à conclure seraient réunies du point de vue suisse. Si le résultat de la négociation, considéré dans son ensemble, est tout de même acceptable, et si l'on aboutit à la conclusion d'un accord d'indemnisation, il appartient à la commission de règlement des indemnités étrangères, conformément à l'article 5, 3^e alinéa, de prévoir des indemnisations pour ces demandes. Il est possible également qu'une prétention, considérée comme suisse pendant les négociations, et dont on a fait admettre le bien-fondé, ait été transférée à un étranger, que ce soit par cession, donation ou héritage par exemple. Cette situation a pour conséquence qu'une décision fondée sur l'article 2, 2^e alinéa – qu'elle soit positive ou négative – ne lie pas la commission de règlement des indemnités étrangères. C'est ainsi que les intéressés, dont la prétention n'a pas été incluse dans les négociations par le Département des affaires étrangères, ont la possibilité de s'annoncer une nouvelle fois selon la procédure prévue à l'article 5, sans que leurs demandes soient nécessairement rejetées en vertu du principe de la chose jugée.

Pour ce qui a trait au 3^e alinéa, il convient de se reporter aux explications fournies plus haut sous chiffre 143.

Article 3

Les expériences faites jusqu'à ce jour ont montré que la collaboration entre représentants de l'administration et spécialistes, constitue une association optimale pour résoudre les questions d'indemnisation.

En ce qui concerne le nom de la commission, il faut noter que, si l'on avait voulu exprimer l'ensemble de ses attributions, il en serait résulté une dénomination compliquée. La formule adoptée englobe cependant la plus grande partie des activités qu'elle pourrait être amenée à exercer, et traduit ce qu'on entend dans les pays anglo-saxons par «claims commission».

En créant une commission de recours indépendante de l'administration, on a repris la procédure appliquée jusqu'ici aux indemnités de nationalisation et aux dommages de guerre, car elle s'est révélée efficace et n'a donné lieu à aucune réserve.

Article 4

L'article 4 laisse au Conseil fédéral le soin de décider s'il entend déléguer à la

commission de règlement des indemnités étrangères la tâche de répartir les montants représentant les indemnisations ou les réparations.

Si un accord global ne porte que sur un nombre limité de cas, et que ces cas soient simples, il pourrait être judicieux de charger le Département des affaires étrangères de son exécution car, ce dernier est au fait des documents de négociation, et pourrait assurer un règlement plus rapide. Les décisions dudit Département peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. De même il ne se justifie pas davantage de charger la commission d'exécuter ce que l'on appelle les accords de liste, dans lesquels figurent le nom des personnes ayant droit à une indemnité, ainsi que le montant des indemnités respectives.

Le 2^e alinéa autorise le Conseil fédéral à confier également à d'autres autorités l'exécution d'un accord. Cette délégation peut s'imposer lorsque, en raison de la nature particulière d'un accord, l'application dudit accord présente certains points communs avec les attributions d'autres autorités fédérales (p. ex. la section de l'assistance du Département fédéral de justice et police ou l'Office des affaires économiques extérieures).

Article 5

Pour les alinéas 1 à 3, on se référera aux remarques faites au sujet de l'article 2.

Selon le 4^e alinéa, le Conseil fédéral peut confier d'autres fonctions à la commission. Elle pourra être chargée notamment de distribuer les montants que la Confédération, sur la base de mesures autonomes, met à la disposition de ressortissants suisses lésés à l'étranger, ou de répartir des prestations à bien plaisir fournies par d'autres pays indépendamment de tout accord, telles qu'elles pourraient être versées à la suite de jugements d'instances internationales, judiciaires ou arbitrales.

Article 6

L'article 6 mentionne les sources de droit que la commission doit respecter lors de l'exécution d'accords d'indemnisation.

Ainsi, du point de vue matériel, le contenu de l'accord à exécuter est déterminant, alors que, pour ce qui est de la procédure, la présente loi ainsi que la loi sur la procédure administrative jouent un rôle primordial. Par ailleurs, les questions de légitimation personnelle et matérielle du requérant seront tranchées sur la base du droit international coutumier ou des principes généraux du droit international (dans la mesure où elles ne sont pas réglées dans l'accord).

En Suisse, conformément à une règle constitutionnelle non écrite, le droit international déploie d'emblée ses effets au même titre que le droit national, c'est-à-dire qu'il n'a pas besoin, comme dans certains Etats, d'être transformé en droit interne par les lois spéciales.

Si, dans un cas concret, la commission doit appliquer des normes de droit international, elle doit d'abord être renseignée sur leur contenu, et partant sur leurs sources. Selon l'opinion concordante des théoriciens et des praticiens du droit qui est consignée à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice, il faut entendre avant tout par normes de droit international les accords

entre Etats, le droit international coutumier ainsi que «les règles fondamentales de droit généralement reconnues par les Etats civilisés».

Cela signifie concrètement que lorsque l'accord d'indemnisation pas plus que le droit fédéral matériel ne contiennent de normes permettant de résoudre une question juridique, la commission doit se fonder sur le droit international coutumier ou sur les principes de droit généralement reconnus. Comme l'expérience l'a montré, le droit international coutumier occupe la première place. Celui-ci a été très largement développé par la doctrine et la pratique dans le domaine qui nous intéresse de la protection diplomatique.

Dans les limites de ces règles de droit, la commission décide selon sa libre appréciation. Elle ne peut évidemment pas faire un usage arbitraire de ce pouvoir et doit avant tout traiter sur un pied d'égalité les cas présentant les mêmes caractéristiques. De plus il peut se révéler utile à cet égard de tenir compte du droit étranger.

Article 8

En ce qui concerne les 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas il convient de se reporter aux explications données plus haut sous chiffres 141 et 142.

Aux termes du 3^e alinéa en relation avec le 5^e alinéa, le requérant peut former, auprès de la commission de recours, un recours contre la décision prise par la commission pour:

- violation du droit fédéral (ce qui comprend – comme nous l'avons déjà mentionné – tant l'accord d'indemnisation que les normes de droit international applicables y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation);
- établissement erroné ou incomplet de l'état de fait juridiquement pertinent.

Le fait de ne pas pouvoir invoquer le grief de l'inopportunité rend impossible l'examen d'une décision au regard du pouvoir d'appréciation exercé par la commission. Le recours ne peut porter en d'autres termes que sur l'exercice juridiquement fautif du pouvoir d'appréciation.

Cette solution s'impose en raison des particularités liées à l'exécution d'accords d'indemnisation. Les circonstances à l'origine de la perte du bien, ou d'une manière générale, la situation régnant dans l'Etat responsable compliquent fréquemment l'appréciation sûre d'un cas concret du dommage. Que l'on songe tout spécialement, à ce propos, à l'estimation de biens expropriés. En règle générale, les critères admis en Suisse ne devraient être valables que dans une mesure restreinte. Comme l'expérience l'a montré, il s'est révélé souvent nécessaire d'élaborer, dans ce contexte, des critères généraux pour diverses catégories de dommages et d'avoir recours, le cas échéant, à des experts.

C'est pourquoi, le fait d'accorder à la commission de recours un pouvoir de cognition portant sur l'appréciation émanant de la commission nous mènerait trop loin, et ne ferait que compliquer et alourdir la procédure de répartition.

Article 9

Pour ce qui a trait à cet article nous vous renvoyons aux explications données plus haut sous chiffre 143.

Article 12 et 13

L'exclusion du recours de droit administratif, mentionnée sous chiffre 142, nécessite une modification correspondante de l'article 99 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire (RS 173.110).

Enfin, pour des raisons relatives au volume de travail et au coût administratif, ainsi que pour instaurer une pratique uniforme en matière de répartition d'indemnités, il s'impose de créer une seule commission, qui serait en principe compétente pour tous les dommages de caractères internationaux. Les commissions actuelles doivent dès lors être dissoutes et leurs obligations doivent être confiées à la nouvelle commission, et à la commission de recours.

Article 14

Comme le présent acte législatif contient des normes de droit et n'est pas limité dans le temps, il doit prendre la forme d'une loi fédérale soumise au référendum facultatif.

3 Répercussions financières et effets sur l'état du personnel

Comme le présent projet de loi n'a pour objet que de régler des questions de procédure, il n'entraîne aucune conséquence sur le plan financier ou sur l'état du personnel. D'ailleurs, la simplification de la procédure pourrait permettre même de réaliser des économies dans le secteur du personnel.

4 Constitutionnalité

La constitution ne contient aucune disposition explicite qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en la matière. Cette dernière a toutefois le droit, conformément à l'article 8 *ct.*, de conclure des traités avec l'étranger. Si la Confédération a la compétence de conclure des accords d'indemnisation, et qu'elle fait usage de ce droit, il lui appartient logiquement d'assurer aussi leur exécution.

Chaque accord d'indemnisation est à la fois la condition et la base de la répartition des prestations d'indemnisation. C'est pourquoi la compétence de conclure des traités implique le pouvoir de régler en général la procédure d'indemnisation sur le plan suisse.

Loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 17 septembre 1979¹⁾,
arrête:

Article premier Champ d'application

La présente loi règle

- a. l'examen des demandes d'indemnisation qu'il incombe à la Confédération de faire valoir, conformément au droit international, en raison d'atteintes portées par des Etats étrangers aux intérêts patrimoniaux de personnes physiques et morales suisses;
- b. l'exécution des accords d'indemnisation y relatifs.

Art. 2 Examen de demandes d'indemnisation

¹ En vue de l'examen de demandes d'indemnisation, le Département des affaires étrangères peut inviter, par voie d'appel public, les personnes intéressées à annoncer leurs prétentions; il peut fixer un délai de forclusion.

² Il détermine si les requérants remplissent sur le plan personnel et matériellement les conditions leur permettant de prétendre à une indemnisation dans le cadre de négociations avec des Etats étrangers; sa décision ne préjuge pas celle qui sera prise au sujet de l'indemnisation (art. 5, 3^e al.). Elle peut faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral.

³ Le Conseil fédéral peut renoncer à faire valoir les cas d'importance minime.

Art. 3 Commission de règlement des indemnités étrangères et Commission de recours

Le Conseil fédéral institue

- a. une «Commission de règlement des indemnités étrangères» (ci-après la commission), composée de représentants de l'administration fédérale et d'autres experts;
- b. une «Commission de recours en matière de règlement des indemnités étrangères» (ci-après la commission de recours), indépendante de l'administration fédérale.

¹⁾ FF 1979 II 1145

Art. 4 Exécution des accords d'indemnisation

¹ Lorsqu'une indemnité doit être répartie entre plusieurs requérants, en particulier dans le cadre d'un accord global, le Conseil fédéral peut charger la commission d'exécuter les accords d'indemnisation correspondants.

² Si des circonstances particulières l'exigent, le Conseil fédéral peut également confier cette exécution à d'autres autorités. Les dispositions de la présente loi et de son ordonnance d'exécution sont alors applicables par analogie.

Art. 5 Tâches de la commission

¹ En vue de l'exécution d'un accord d'indemnisation, la commission peut inviter, par voie d'appel public, les personnes intéressées à annoncer leurs prétentions; elle peut fixer un délai de forclusion.

² Elle peut dispenser de l'obligation de s'annoncer les personnes dont les prétentions ont été présentées et incluses dans les négociations avec les Etats étrangers, conformément à la procédure prévue à l'article 2.

³ Elle détermine si les requérants remplissent sur le plan personnel et matériellement les conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une indemnité; elle évalue les dommages et répartit l'indemnité entre les requérants.

⁴ Le Conseil fédéral peut confier à la commission d'autres tâches en matière de règlement de demandes d'indemnisation envers l'étranger ou en rapport avec des prestations analogues.

Art. 6 Droit applicable

La commission exécute les accords d'indemnisation conformément aux dispositions de ceux-ci et aux autres dispositions du droit fédéral ainsi que selon les principes généraux du droit international.

Art. 7 Recours

Les décisions de la commission sur les demandes d'indemnisation peuvent faire l'objet d'un recours à la commission de recours.

Art. 8 Procédure de recours

¹ Le requérant n'est pas partie et ne jouit pas du droit de recours contre les décisions relatives aux demandes présentées par d'autres personnes.

² Le Département des affaires étrangères est habilité à recourir à la commission de recours.

³ Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué.

⁴ La commission de recours statue en dernier ressort.

⁵ Au surplus la loi sur la procédure administrative¹⁾ est applicable.

¹⁾ RS 172.021

Demandes d'indemnisation envers l'étranger

Art. 9 Dispositions particulières applicables aux cas d'importance minimale

La commission peut

- a. renoncer à faire droit aux demandes d'importance minimale;
- b. fixer des indemnités uniformes pour certaines catégories de cas d'importance minimale;
- c. traiter certaines catégories de cas d'importance minimale, selon une procédure sommaire dérogeant à la loi sur la procédure administrative¹⁾.

Art. 10 Entraide administrative et judiciaire

En vue d'établir les faits, les autorités de la Confédération et des cantons ainsi que les institutions accomplissant des tâches administratives sont tenues d'accorder gratuitement l'entraide administrative et judiciaire.

Art. 11 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter la présente loi. Il édicte les dispositions d'exécution y relatives.

Art. 12 Modification et abrogation du droit antérieur

¹ La loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 99, let. i (nouvelle)

Le recours n'est pas recevable contre:

- i. Des décisions de la Commission de recours en matière de règlement des indemnités étrangères.

² Sont abrogés:

- a. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1950³⁾ instituant une Commission des indemnités de nationalisation et une Commission de recours;
- b. les articles 7 et 8 de l'arrêté fédéral du 13 juin 1957⁴⁾ concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à 1945.

Art. 13 Disposition transitoire

Les tâches de la Commission pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre et celles de la Commission de recours selon l'arrêté fédéral du 13 juin 1957⁴⁾ incombent désormais à la Commission de règlement des indemnités étrangères et à la Commission de recours.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RO 1951 367

⁴⁾ RO 1957 981

Art. 14 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

25594