

22 mars 1950

Réponse du Chef du Département Politique à l'interpellation
Werner SCHMID du 14 mars 1950

(Affaire des successions en déshérence)

M. Petitpierre, Président de la Confédération:

C'est sans doute les discussions qui ont eu lieu dans la presse à propos de l'accord conclu l'année dernière avec la Pologne sur l'indemnisation des propriétaires suisses atteints par les mesures de nationalisation décrétées en Pologne après la fin de la guerre qui ont engagé M. Schmid à déposer son interpellation. Avant de répondre à la question précise posée au Conseil fédéral, et en quelque sorte pour justifier la réponse que je donnerai à cette question, je voudrais prendre prétexte de cette interpellation pour revenir sur cet accord avec la Pologne. Il me paraît utile que notre opinion publique scit exactement renseignée.

A propos de l'échange de lettres ayant pour objet les successions en déshérence, on a parlé de diplomatie secrète, comme si le Conseil fédéral, n'ayant pas la conscience tranquille, avait désiré qu'un accord sur une question spéciale ne fût pas connu. Il n'en est rien. Cet échange de lettres n'avait pas un caractère secret et aucune convention n'est intervenue avec le Gouvernement polonais pour que ces lettres ne soient pas publiées. C'est par suite d'une décision erronée, sur laquelle ni le Conseil fédéral ni moi-même comme chef du Département politique n'avons été appelés à nous prononcer, que les lettres n'ont pas été publiées. D'ailleurs ces lettres ont été communiquées avec le dossier à tous les membres des deux Commissions qui ont été chargées d'examiner l'accord polono-suisse et de faire des propositions aux Chambres sur sa ratification. Le contenu de ces lettres a été résumé au cours des débats aux Chambres. Le plus simple est que je vous donne connaissance du texte de ces lettres. Le voici:

"Me référant à l'Accord entre la République de Pologne et la Confédération suisse concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne et en vue de régler la question des comptes-courants et dépôts en banque ainsi que des polices d'assurance-vie qui existeraient en Suisse au nom de ressortissants polonais disparus pendant la guerre sans laisser d'héritiers, j'ai l'honneur de vous proposer ce qui suit:

Après un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord précité, les banques domiciliées en Suisse clôtureront les comptes et liquideront les dépôts des ressortissants polonais ayant eu leur domicile en Pologne le 1er septembre 1939 et n'ayant pas donné signe de vie depuis le 9 mai 1945. Le montant de ces comptes et le produit de la

liquidation de ces dépôts seront versés à la Banque nationale suisse en faveur de la Banque nationale de Pologne.

" Le montant des prestations découlant de contrats d'assurance conclus selon le droit suisse auprès des sièges suisses d'entreprises d'assurance sur la vie domiciliées en Suisse par des ressortissants polonais ayant eu leur domicile en Pologne le 1er septembre 1939 et n'ayant pas donné signe de vie depuis le 9 mai 1945, sera versé, après un délai de cinq ans depuis l'échéance des contrats, à la Banque nationale suisse en faveur de la Banque nationale de Pologne.

" Le Gouvernement polonais s'engage à indemniser les banques et entreprises d'assurance en question de tous frais et dommages pouvant résulter d'éventuelles prétentions des ayants droit présentées après les versements en question.

" Je vous prie de vouloir bien me confirmer votre accord sur ce qui précède."

Vous constaterez que cet accord se rapporte exclusivement aux biens situés en Suisse et appartenant à des ressortissants polonais ayant eu leur domicile en Pologne le 1er septembre 1939. Il faut au surplus que ces Polonais n'aient pas donné signe de vie depuis le 9 mai 1945, fin des hostilités en Europe, jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de l'accord avec la Pologne. Si l'on admet la date du 1er juillet 1949, c'est-à-dire la date de l'entrée en vigueur provisoire, c'est après le 1er juillet 1954 seulement qu'il pourra être disposé de ces biens en déshérence, - c'est-à-dire que quinze ans se seront écoulés depuis l'invasion de la Pologne. Or le délai prévu par le Code civil suisse en matière de déclaration d'absence est de dix ans après la disparition de l'absent.

Les mesures convenues avec le Gouvernement polonais ont un caractère purement technique et n'impliquent aucune dérogation au droit actuellement en vigueur dans notre pays. Quel est ce droit?

Le droit international privé suisse soumet la succession d'une personne à la législation de son dernier domicile (article 22 LF 1891). La succession s'ouvre pour la totalité des biens à ce dernier domicile (article 23). Lorsqu'il s'agit d'un étranger domicilié à l'étranger, la succession s'ouvre également pour les biens situés en Suisse au lieu de son dernier domicile et doit être dévolue conformément à la loi du pays où se trouve ce domicile. La succession d'un Polonais dont le dernier domicile se trouvait en Pologne s'ouvre donc en Pologne et doit être dévolue conformément à la loi polonaise.

C'est donc la loi polonaise, et non pas la loi suisse, qui indique à qui, à défaut d'héritiers naturels, à défaut de parents, les biens doivent être dévolus.

Lorsque le défunt était domicilié en Suisse, l'article 466 du Code civil suisse dispose qu'à défaut d'héritiers, la succession est dévolue au canton du dernier domicile du défunt ou à la commune désignée par la législation de ce canton. Le canton ni la commune, où les biens sont situés, n'ont aucun droit sur eux.

Le droit polonais contient une disposition du même ordre. D'après la loi sur les successions, du 8 octobre 1946, entrée en vigueur le 1er janvier 1947, à défaut d'héritiers naturels, c'est la commune du dernier domicile qui est héritière. Si le de cujus habitait l'étranger, l'héritage revient au Trésor de l'Etat. En outre, des dispositions transitoires donnent au droit de succession de l'Etat un effet rétroactif s'il s'agit de successions en déshérence selon la loi antérieure à celle de 1946 et non encore liquidées.

La situation est donc absolument claire. Les biens d'un Polonais dont le dernier domicile se trouvait en Pologne doivent, d'après les dispositions du droit international privé suisse qui déclarent applicable le droit polonais, être dévolus à une corporation de droit public polonaise.

Si aucun accord n'avait été conclu sur cette question entre la Suisse et la Pologne, le Gouvernement polonais pourrait faire valoir des droits sur ces biens, sur lesquels ni la Confédération, ni un canton, ni une commune suisses ne peuvent exercer aucune prétention.

Le Gouvernement polonais ignore sans doute dans la plupart des cas l'existence de biens ayant appartenu à ses ressortissants et se trouvant en Suisse. L'accord intervenu, qui encore une fois a un caractère purement technique, facilite la remise de ces biens à l'Etat polonais, mais il ne lui attribue aucun droit qui ne serait pas fondé tant sur la législation suisse que sur les lois polonaises.

Les droits des propriétaires qui vivraient encore ou de leurs héritiers sont intégralement sauvegardés. Ces droits subsistent même après le 1er juillet 1954. Si des versements ont été effectués après cette date mais avant qu'un propriétaire ou ses héritiers disparus réapparaissent, la contre-valeur des biens liquidés doit leur être remise. Et le Gouvernement polonais s'est engagé à indemniser les banques et les entreprises d'assurances de tous frais et dommages pouvant résulter d'éventuelles prétentions des ayants droit présentées après les versements en question.

Les seules personnes qui pourraient subir un préjudice du fait de cet accord, ce sont les banques, qui, à un moment donné, pourraient s'approprier ces biens en vertu d'un droit d'occupation ou de la prescription acquisitive, ou encore les compagnies d'assurances, qui seraient dispensées de payer le montant de certaines polices. Les banques suisses étaient représentées par un expert aux négociations qui ont eu lieu à Varsovie avec la Pologne. Cet expert a donné son accord à l'arrangement intervenu. On conviendra du reste qu'il serait immoral que les détenteurs suisses de ces biens puissent se les approprier, alors que le droit exige qu'ils soient dévolus aux héritiers du défunt, l'héritier dû-il être l'Etat polonais.

Du point de vue de l'équité aussi, l'accord me paraît inattaquable. Il n'y a aucune raison pour que ce soit la Confédération ou d'autres corporations de droit public suisses qui puissent s'appropriier ces biens, fût-ce pour les donner à des institutions ou des organisations charitables, internationales ou étrangères.

J'ajoute encore que le montant de ces biens polonais est vraisemblablement beaucoup moins élevé que certains ne le pensent. On a indiqué le chiffre de 2 millions. Il est difficile de dire s'il correspond à la réalité. Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de sommes considérables.

On a écrit tant d'inexactitudes sur toute cette affaire qu'il ne m'est pas possible de reprendre tous les arguments invoqués contre l'accord. Je crois cependant qu'il n'est pas inutile d'en relever brièvement quelques-uns.

Ainsi on a prétendu que cet accord violait le droit de succession du canton où les biens se trouvaient. Or ce droit n'existe pas. Le Code civil suisse ne connaît que le droit de succession du canton du domicile du défunt. Aucun canton ne subit donc de préjudice du fait de l'accord, puisqu'aucun canton ne pourrait émettre une prétention quelconque sur ces biens.

On a fait valoir que l'accord avait comme conséquence l'application illicite du droit étranger sur notre territoire. Or c'est notre propre droit qui prévoit l'application du droit étranger. Notre conception juridique va même plus loin puisqu'elle prévoit également l'application de la loi étrangère du dernier domicile du défunt lorsque celui-ci est un Suisse domicilié à l'étranger.

On a invoqué encore le fait que la Pologne ne remet pas à la Suisse les successions de Suisses disparus en Pologne. Or le droit international privé suisse, comme je viens de le dire, soumet lui-même ces successions au droit étranger. A supposer qu'un Suisse soit décédé en Pologne où il était domicilié, sa succession, d'après notre droit, est régie par le droit polonais. Inversement, si un Polonais était domicilié en Suisse au moment de son décès ou de sa disparition, ses biens ne tombent pas sous l'accord et sa succession sera régie conformément au droit suisse.

On a fait allusion aussi au fait que beaucoup de propriétaires juifs de biens se trouvant en Suisse avaient perdu leur nationalité polonaise dès avant 1939. Dans ce cas, leurs biens ne sont pas visés par l'échange de lettres.

On a dit encore que l'arrangement constitue une renonciation à la garantie de la propriété. Cette affirmation est sans fondement. Les droits des propriétaires et de leurs héritiers restent entièrement réservés. La garantie de propriété consiste du reste précisément à remettre la succession à l'héritier légitime.

On a fait intervenir le secret des banques, dont l'accord impliquerait l'abandon. Or rien n'oblige aujourd'hui les banques à indiquer la provenance des fonds qu'elles détiennent. Si l'Etat polonais est héritier, c'est-à-dire ayant droit, ce qu'on ne saura pas avant juillet 1954, il n'y a pas de secret bancaire à son égard.

On a allégué que c'est le droit suisse qui détermine le transfert du droit de propriété. C'est faux. Le droit suisse ne détermine que l'étendue du droit de propriété. En matière de succession, c'est la loi applicable à la succession, c'est-à-dire celle du pays de domicile, qui détermine à qui les biens doivent être transférés.

On a aussi invoqué le fait que les propriétaires de ces biens ou leurs héritiers, s'ils avaient pu être consultés, se seraient opposés à ce qu'ils fussent dévolus à la République de Pologne. Il est très difficile d'interpréter la volonté, qui ne s'est jamais exprimée, de personnes qui ont disparu. On en est réduit à des suppositions, qui ne suffisent pas à paralyser l'application de règles de droit d'une portée générale.

A propos de l'arrangement intervenu avec la Pologne, on a encore invoqué l'accord de Washington et le fait que la Suisse se serait engagée, au moment de la conclusion de cet accord en 1946, à remettre les biens ayant appartenu à des victimes du régime national-socialiste aux Gouvernements alliés, à des fins d'assistance.

Il est exact qu'à Washington, notre délégation a déclaré que le Conseil fédéral "examinerait avec bienveillance la question des mesures nécessaires pour mettre à la disposition des trois Gouvernements alliés, à des fins d'assistance, le montant des biens en Suisse de victimes d'actions de violence perpétrées récemment par l'ancien Gouvernement allemand qui sont mortes sans héritiers." Comment interpréter cette déclaration, qui n'est qu'une promesse d'examen d'une question déterminée et qui ne contient pas la solution de cette question ? A Washington même, aucune précision n'a été donnée ni convenue. S'agit-il seulement des biens ayant appartenu à des Allemands, en particulier des Israélites, victimes du régime nazi, ou au contraire s'agit-il des biens ayant appartenu à toutes les victimes du régime nazi, quelle que soit leur nationalité ? Il y a lieu de relever que l'accord de Washington a pour objet exclusif les biens allemands en Suisse. Il apparaît comme normal qu'une déclaration accessoire se rapporte seulement à ces biens, et pas à ceux de ressortissants d'autres pays.

A l'appui de cette interprétation, on peut encore invoquer le fait que l'accord conclu entre les Alliés et la Suède, qui contient une disposition analogue, a été compris, d'après nos renseignements, en ce sens qu'il s'agit exclusivement des biens laissés par des ressortissants allemands victimes du régime nazi. Cette interprétation est la plus logique et la seule raisonnable. En effet, certains pays occupés par l'Allemagne et dont des ressortissants ont été victimes du régime nazi ne sont pas parties à l'accord de Washington. C'est en particulier le cas de la Pologne. On ne voit donc pas pour quelle raison des biens polonais

seraient assimilés à des biens allemands et soustraits à la dévolution prévue par la loi polonaise.

L'arrangement intervenu avec la Pologne n'est donc pas en contradiction avec l'accord de Washington, pas plus qu'il ne l'est avec les dispositions du droit suisse.

La question des biens en déshérence ayant appartenu à des Polonais disparus pendant la guerre, et qui ont eu en Pologne leur dernier domicile, est réglée.

La même question peut se poser à propos de biens en déshérence ayant appartenu à des ressortissants d'autres pays. Pour le moment, aucun accord n'est en vue à leur sujet. Si un tel accord devait être conclu, il serait soumis à la ratification des Chambres.

A défaut d'accord, les dispositions du droit suisse (en particulier du droit international privé suisse) en matière de succession, que j'ai rappelées tout à l'heure, seront applicables.

Certaines organisations - notamment des organisations juives - voudraient que nous légiférions sur ces biens en déshérence et que ces biens soient remis à des organisations internationales qui s'occupent des réfugiés. A la suite de ces démarches, et aussi en raison de la déclaration faite à Washington en 1946, selon laquelle nous examinerions ce problème, les deux Départements fédéraux intéressés, Justice et Police et Politique, ont procédé à une étude sérieuse de la question, cherchant à se renseigner sur l'importance de ces successions en déshérence, qui paraît beaucoup moins considérable que certains ne le pensent; ils se sont documentés sur la manière dont d'autres pays ont résolu ou n'ont pas encore résolu le problème; ils ont également examiné les propositions ou suggestions qui leur ont été faites. Cette affaire n'a pas un caractère d'urgence, étant donné qu'on ne saurait disposer de ces biens, d'une manière quelconque, avant l'expiration d'un délai assez long, - comme celui convenu avec la Pologne, - délai pendant lequel ni le propriétaire ni ses héritiers n'auraient donné de leurs nouvelles.

Il ne m'est donc pas possible de vous renseigner sur les intentions du Conseil fédéral, qui ne sont pas encore arrêtées. La seule assurance que je peux donner, c'est qu'il est saisi de la question, qu'il l'examine, et qu'il ne proposera aux Chambres, s'il y a lieu et le moment venu, aucune solution qui ne soit pas compatible avec les principes du droit suisse.

S c h m i d Werner: Ich erkläre mich von den Ausführungen des Herrn Bundespräsidenten befriedigt.

An den Bundesrat = Au Conseil fédéral.