

Initiative parlementaire

Arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste

Avis du Conseil fédéral sur le projet et sur le rapport explicatif de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 26 août 1996

du 16 septembre 1996

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par lettre du 3 septembre 1996, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (Commission des affaires juridiques) a transmis le projet d'un arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste, accompagné d'un rapport explicatif (FF 1996 IV 1171). Le Conseil fédéral prend position à ce sujet comme suit, en application de l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11):

1 Situation initiale

Comme la Commission des affaires juridiques le constate à juste titre dans son rapport explicatif, différents événements ont contribué ces derniers temps à donner une nouvelle actualité à la question des avoirs disparus des victimes de l'holocauste: le cinquantième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que l'ouverture des archives aux Etats-Unis, mais également dans les pays de l'ancien bloc de l'Est. Des organisations juives, en tête desquelles le Congrès juif mondial aux Etats-Unis, ont également exigé que la Suisse procède à une recherche exhaustive sur le sort réservé à de tels avoirs.

L'Association suisse des banquiers (ASB), qui a dû essuyer les premières critiques, a, dès le 1^{er} janvier 1996, facilité la recherche d'avoirs en déshérence auprès des banques suisses et a créé un service à cette fin auprès de l'Ombudsman des banques suisses. En outre, l'ASB et les organisations juives ont signé un «Memorandum of Understanding» (MoU), le 2 mai 1996 à New York, afin de désigner un Comité commun composé de hautes personnalités, dont la tâche principale est d'examiner les méthodes de recherche des banques sur ces avoirs et le travail de l'Ombudsman des banques.

Le point 5 de ce Mémoire, en particulier, était important pour le Conseil fédéral. Les parties y adressaient un appel au Gouvernement suisse pour qu'il se

charge de la question des avoirs volés, qui, avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale, avaient été déposés auprès de banques suisses ou d'autres institutions, et qui, depuis lors, n'avaient été ni annoncés, ni restitués. La problématique a pris une dimension politique par cet appel. Non seulement les organisations juives ont voulu désormais que la recherche par les banques des avoirs en déshérence soit effectuée en bonne et due forme et soit garantie par des mesures appropriées. Mais elles ont encore exigé que les autorités politiques suisses rendent compte du sort réservé à l'ensemble des avoirs en déshérence ou volés en Suisse à l'époque du régime nazi, que ces avoirs soient déposés auprès de banques ou d'autres gérants de fortune institutionnels.

Le Conseil fédéral a réagi rapidement. Dès sa séance du 8 mai 1996, il s'est déclaré prêt à examiner les moyens les plus adéquats pour donner suite à la demande des parties au MoU du 2 mai. Un groupe de travail interdépartemental ad hoc, sous la conduite du Directeur de la Direction du droit international public au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), a été chargé d'élaborer rapidement des propositions à ce sujet. Etant donné que, par la suite, la Commission des affaires juridiques a déposé l'initiative parlementaire dont il s'agit, le Conseil fédéral, dans sa déclaration du 29 mai, a considéré qu'il était préférable de traiter en collaboration avec le Parlement la problématique des avoirs en déshérence ou volés, et a dès lors renoncé à élaborer un paquet de mesures distinct.

Une collaboration intensive s'est instaurée dès le départ entre la Commission des affaires juridiques et le groupe de travail interdépartemental ad hoc; elle a contribué de manière décisive à l'élaboration rapide du projet d'arrêté fédéral dont il s'agit. Au surplus, le DFAE, sur mandat de la Commission, a mené à bien une consultation des milieux intéressés.

En outre, le DFAE a eu différents contacts avec l'ambassade américaine à Berne, la personne responsable de la recherche des avoirs juifs au Ministère américain des affaires étrangères, le Sous-Secrétaire d'Etat Stuart Eizenstat, de même qu'avec l'ambassadeur d'Israël en Suisse. Ces discussions ont fait clairement ressortir l'intérêt des autorités américaines, mais aussi israéliennes, à une réglementation de l'affaire qui soit la plus complète et la plus transparente possible. Le large écho donné par les médias à cette problématique, en Suisse et à l'étranger, a également témoigné du grand intérêt public qui lui est porté. Les voix, très critiques au départ à l'adresse de la Suisse, ont baissé d'intensité à mesure que s'est clairement manifestée la volonté des autorités politiques de traiter rapidement et de manière exhaustive la question des avoirs de l'époque du régime nazi.

2 Avis du Conseil fédéral

21 L'initiative en général

211 L'intérêt de la Suisse à des recherches juridico-historiques

Le Conseil fédéral approuve l'initiative de la Commission des affaires juridiques de déterminer historiquement le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime nazi. La Suisse a un intérêt politique à ce que cette question soit éclaircie une fois pour toutes avec la transparence nécessaire et qu'un trait final puisse être tiré. De l'avis du Conseil fédéral, il ne suffit pas de renvoyer aux mesures étatiques

déjà prises dans le passé, à savoir à l'arrêté fédéral de 1962 sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques (RO 1963 423) ou à l'accord de Washington du 25 mai 1946 (RS 14 343). Ces textes démontrent certes que les autorités suisses se sont autrefois déjà occupées intensivement de la question des avoirs et des biens juifs provenant de l'ancienne Allemagne nazie. Comme la Commission des affaires juridiques le constate à juste titre dans son rapport, la Suisse est, malgré ces mesures, confrontée aujourd'hui à la demande formulée expressément de déterminer historiquement et politiquement le sort de ces avoirs. Même si cette problématique a été utilisée aux Etats-Unis à des fins de politique intérieure à l'encontre des banques suisses et de la place financière suisse, la demande des organisations juives est justifiée. Des recherches objectives peuvent au surplus aussi contribuer, à l'aide de documents et de données factuelles, à contrer les spéculations sur les montants en milliards qui auraient prétendument afflué en Suisse depuis l'étranger pendant la Seconde Guerre mondiale et dont il n'aurait jamais été rendu compte. Il en va, en dernier lieu, également de l'image de la Suisse à l'étranger.

La mise en œuvre de telles recherches n'est cependant pas uniquement motivée par des raisons de politique étrangère. La mise à jour de ce chapitre de son histoire récente répond à l'intérêt de la Suisse elle-même.

212 But et objet des recherches

De l'avis du Conseil fédéral, il s'agit d'abord d'entreprendre des recherches définitives, exhaustives et transparentes sur les avoirs des victimes du nazisme en Suisse, qu'ils soient en déshérence ou volés. Ceci correspond à la demande figurant dans le «Memorandum of Understanding» du 2 mai 1996. Le Conseil fédéral est cependant d'accord avec la Commission des affaires juridiques pour dire que les recherches ne devraient pas se limiter aux avoirs des victimes juives de l'holocauste, même si cette problématique est à l'origine de l'arrêté fédéral. L'occasion devrait être plutôt saisie d'éclaircir de manière exhaustive le rôle de la place financière suisse pendant et immédiatement après le régime nazi. Dans ce contexte, il est également nécessaire d'enquêter sur les avoirs des Nazis déposés en Suisse, de même que sur l'utilisation des instruments juridiques qui sont en relation avec les différents problèmes mentionnés.

Il est important que le champ d'application des recherches soit, d'une part, suffisamment large pour que le problème dont il s'agit soit liquidé une fois pour toutes, et, d'autre part, suffisamment circonscrit pour empêcher des recherches sans fin. En outre, il faut, par une définition claire de l'objet des recherches, éviter que l'arrêté fédéral suscite de fausses attentes. Le projet de la Commission des affaires juridiques tient compte de ces préoccupations. Le Conseil fédéral approuve ainsi la fixation à cinq ans de la durée de validité de l'arrêté. Il sera de la sorte clairement indiqué que les recherches devront être menées à terme dans un délai raisonnable.

Abstraction faite de la disposition de l'article 2, 2^e alinéa, l'arrêté fédéral exclut l'élucidation de prétentions individuelles et la question de l'attribution des avoirs susceptibles d'être trouvés. Comme la Commission des affaires juridiques le

constate à juste titre dans son rapport explicatif accompagnant le projet d'arrêté, les intérêts individuels des personnes concernées sont suffisamment garantis par le nouveau système de recherche des banques et par les contrôles supplémentaires. D'autres gérants de fortune institutionnels ont, de même, commencé leurs propres recherches ou ont l'intention d'en entreprendre. L'arrêté ne devrait pas non plus constituer une base légale permettant de demander des comptes à des personnes sur leur comportement en relation avec les avoirs en question. C'est la raison pour laquelle, de l'avis du Conseil fédéral, la notion de recherches «juridiques», utilisée dans le titre et dans le texte de l'arrêté, est à comprendre au sens de «juridico-historique» et ne devrait pas être interprétée comme faisant référence à des enquêtes juridiques quelconques, pénales ou autres, contre des individus. Même la limitation aux recherches juridico-historiques décrites pourrait rendre difficile l'exécution de l'arrêté fédéral. D'une part, vu le fait que la période des recherches est éloignée dans le temps, il ne sera pas facile de trouver des témoins de l'époque encore en vie. D'autre part, seule une quantité réduite de documents devrait être encore disponible auprès de la plupart des gérants de fortune institutionnels, dès lors que, conformément à l'article 962 CO, le devoir de conserver la correspondance commerciale cesse après dix ans.

22 Remarques sur le projet d'arrêté

Le Conseil fédéral est d'accord avec le projet de la Commission des affaires juridiques et se limite ainsi à quelques remarques explicatives:

Article 2

Le Conseil fédéral est prêt à assumer la responsabilité de l'exécution de l'arrêté fédéral. Il a l'intention de charger de la conduite des investigations un groupe d'experts composé de scientifiques provenant de disciplines diverses, à savoir en premier lieu de spécialistes dans les domaines de l'histoire, du droit et de la finance. Le Conseil fédéral examine également la possibilité de confier la direction générale des investigations à une personnalité d'une compétence scientifique et morale reconnue afin de garantir que les résultats finaux soient présentés comme un tout. Avant la désignation définitive du groupe d'experts et de son chef, le Conseil fédéral entendra les milieux concernés, notamment la Fédération suisse des communautés israélites. Il a cependant besoin d'une certaine liberté en manœuvre et de flexibilité dans le choix des experts.

Conformément à l'article 2, 2^e alinéa, le groupe d'experts informe régulièrement le Conseil fédéral de l'état des travaux. Une information doit se faire, en particulier, lorsque les recherches dévoilent la présence d'indices de prétentions patrimoniales. Le Conseil fédéral recueillera ces informations et examinera les mesures à prendre. Il faut cependant partir de l'idée que les origines de ces prétentions remontent, en règle générale, loin dans le temps. C'est pourquoi le Conseil fédéral compte en premier lieu sur la collaboration des associations compétentes des banques, des assurances, des fiduciaires et d'autres gérants de fortune afin que les prétentions pendantes puissent être traitées de manière consensuelle. Il va sans dire que la voie judiciaire reste également ouverte aux requérants. Les perspectives de succès d'une mise en œuvre de la voie judiciaire

dépendront cependant de façon déterminante de l'état des preuves, des délais de prescription et de péremption, de même que de la nature de la prétention (déshérence ou appropriation par des tiers).

Article 6

Le Conseil fédéral est d'accord avec la proposition de la Commission des affaires juridiques de publier intégralement les résultats des recherches. Il examinera également l'idée de procéder à la publication d'un rapport d'ensemble sous la responsabilité du chef du groupe d'experts.

Article 7a

L'on ne peut exclure que notamment l'étendue, ou la portée de l'obligation de permettre la consultation des documents, ainsi que le respect de l'anonymat puissent, dans un cas d'espèce, donner lieu à des litiges. Il est dès lors justifié, au sens de la proposition de la Commission des affaires juridiques, de prévoir dans l'arrêté fédéral une disposition qui déclare expressément applicables à de tels litiges les dispositions générales de la procédure administrative fédérale – c'est-à-dire la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021), de même que la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110; en particulier les articles 97 et suivants). Les archives fédérales sont compétentes pour prendre des décisions à ce sujet.

23 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'article 8 du projet prévoit que le financement des recherches sera assuré par un crédit d'engagement. Il est difficile, au stade actuel, d'apprécier les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel. Le Conseil fédéral est d'accord avec la Commission des affaires juridiques pour dire que les coûts et le temps nécessaires ne pourront être appréciés qu'après un examen des documents. Sous cette réserve, l'on peut faire les remarques provisoires suivantes: le Conseil fédéral raisonne sur la base d'un groupe d'experts composé de six à douze personnes. Les domaines de l'histoire, du droit et de la finance devraient entrer en ligne de compte comme disciplines principales au sens de l'article 2 de l'arrêté fédéral. Il s'agit ici de désigner des chercheurs qui dirigeront les recherches. En plus, il est nécessaire qu'il y ait une équipe appropriée de collaborateurs. Des valeurs de comparaison à partir d'études du Fonds national aboutissent approximativement à une dépense d'environ 1 million de francs par an. Bien que la durée de validité de l'arrêté fédéral soit limitée au maximum à cinq ans, le Conseil fédéral est d'accord avec la Commission des affaires juridiques pour se fixer comme but l'achèvement d'un rapport final en trois ans environ, et au maximum en cinq ans. Il est conscient qu'un traitement du résultat des recherches qui se veut exhaustif et de haute qualité prend un certain temps. Par ailleurs, il faut prendre en considération qu'avant tout les survivants de la dictature nazie et leurs parents, mais aussi, de manière générale, le public en Suisse et à l'étranger souhaitent le plus vite possible des éclaircissements sur le rôle de la place financière suisse à l'époque du régime nazi. Une période de recherches d'environ trois ans prendrait en compte les deux exigences. Sur cette base, le coût total se monte à 5 millions de

francs d'après les estimations du Conseil fédéral. Ce montant engloberait les frais d'experts, d'infrastructure et de publication.

Conformément à l'article 25 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Ce crédit prend la forme d'un arrêté simple et sera ainsi adopté séparément de l'arrêté à la base des recherches, lequel est un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

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

16 septembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38717

**Initiative parlementaire Arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques
sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste Avis du
Conseil fédéral sur le projet et sur le rapport explicatif de la Commis...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.434
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.10.1996
Date	
Data	
Seite	1190-1195
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 796

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.