

## **Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht.**

### **I. Öffentliches Recht**

*La Suisse, le national-socialisme et le droit. Vol. I: Le Droit public*  
(Publications de la CIE, volume 18)

**CIE (éd.)**

ISBN 3-0340-0618-7

### **Résumés**

#### **La science juridique suisse et le régime national-socialiste (1933–1945)**

*Jean-François Aubert*

Dans son avis, l'auteur se penche sur la relation entre la science juridique suisse et le régime national-socialiste. Il articule son analyse autour de la question de savoir ce que d'éminents juristes, pour la plupart des spécialistes du droit public, ont professé concernant l'idéologie du droit national-socialiste dans le cadre de leur travail scientifique. L'étude se fonde sur les publications de juristes renommés parues dans les années 1933 à 1945, la discussion scientifique autour de la révision totale de la Constitution fédérale dans les années 1933 à 1935, ainsi que les sujets d'intérêt qui dominaient les débats de la doctrine juridique pendant la période considérée.

Dans une première partie, l'auteur analyse les publications pertinentes (traités, articles et discours) de six juristes des plus éminents (Fritz Fleiner, Walther Burckhardt, August Egger, Eduard His, Dietrich Schindler sen., Zaccaria Giacometti). L'étude montre que ces représentants de la science juridique suisse ont clairement pris leurs distances par rapport à l'idéologie nazie. Ce tableau est confirmé par les recensions des juristes suisses où s'exprime le rejet de la doctrine national-socialiste. Les grandes figures de la science juridique suisse qui ont dit publiquement leur sympathie pour le régime nazi constituaient l'exception.

Dans le débat suscité entre 1933 et 1935 par l'idée d'une révision totale de la Constitution fédérale, la majorité des publicistes suisses ont pris position contre l'adoption d'un cap autoritaire pour l'ordre constitutionnel suisse. L'opinion dominante prônait le maintien d'une organisation de l'État qui s'appuyait sur les valeurs traditionnelles que sont la démocratie, le fédéralisme et l'État de droit, rejetant du même coup l'idée d'une adaptation à la conception national-socialiste de l'État.

Il est frappant de constater que la science juridique suisse s'est extrêmement peu intéressée au régime national-socialiste pendant la période qui va de 1933 à 1945. Témoin les thèmes abordés lors des réunions annuelles de la Société suisse des juristes, qui ne présentaient qu'un rapport ténu, voire aucun rapport avec la doctrine juridique national-socialiste ou fasciste. De même, le régime nazi n'a trouvé que peu d'écho dans les contributions de la Revue suisse de jurisprudence, qui était à l'époque la principale revue juridique de Suisse. Ce désintérêt pour les événements qui survenaient en Allemagne se manifeste aussi dans les sujets – bien éloignés de l'idéologie nazie – qui dominaient la science juridique suisse durant ces années (droit du travail, droit fiscal, droit pénal cantonal, réforme de la loi fédérale d'organisation judiciaire, etc).

## **Fragen des Neutralitätsrechts im Zweiten Weltkrieg**

*Questions relatives au droit de la neutralité pendant la Seconde Guerre mondiale*

*Dietrich Schindler*

Cette étude traite de questions relatives au droit de la neutralité qui se posent dans le contexte des recherches de la CIE sur le trafic de transit, les exportations de matériel de guerre, la politique économique extérieure et le clearing. Avant d'aborder l'analyse de ces questions une à une, l'auteur porte une appréciation générale sur le droit de la neutralité tel qu'il a été appliqué durant la Seconde Guerre mondiale.

État neutre, la Suisse a été soumise pendant la Seconde Guerre mondiale au droit de la neutralité. Ce droit, qui a pris corps au XIXe siècle, est devenu un élément fondamental du droit international coutumier et a été codifié ensuite par les Ve et XIIIe conventions de La Haye de 1907. Ces conventions qu'il convient de resituer dans le contexte du XIXe siècle n'offraient aucune solution à bien des problèmes posés par la guerre moderne. Dès lors, et même durant la Seconde Guerre mondiale, le droit de la neutralité ne joua qu'un rôle modeste, d'autant que les belligérants, dans bien des cas, passèrent outre à leurs obligations envers les neutres. Ces violations de la neutralité n'aboutirent toutefois ni à l'abolition ni à la modification du droit de la neutralité.

Selon le droit international public, le statut de neutralité implique pour l'État neutre des droits et des obligations. En matière d'obligations, les conventions de La Haye, pour l'essentiel, se bornent à interdire à l'État neutre de prêter main-forte à un belligérant (devoir d'abstention) et lui font un devoir d'empêcher les belligérants d'utiliser son territoire à des fins militaires (devoir de prévention ou de défense). Par contre, en matière économique, il n'existe pas de devoir général de neutralité: l'État neutre a le droit de poursuivre ses échanges commerciaux avec tous les belligérants. Il n'est pas non plus tenu, par égard pour les parties en conflit, de restreindre la liberté de la presse ni même la libre expression.

La question de savoir si la Suisse a respecté ses obligations d'État neutre pendant la Seconde Guerre mondiale se pose en particulier dans le domaine des exportations et du transit de matériel de guerre. Les conventions de La Haye interdisent à un État neutre d'exporter du matériel de guerre dans un État en guerre, de même que de laisser transiter par son territoire du matériel de guerre appartenant à un belligérant. En revanche, elles admettent que des fournisseurs privés exportent et fassent transiter du matériel de guerre destiné à des belligérants. D'où l'importance d'établir la distinction entre exportation (ou transit) à titre public ou privé. La fourniture d'armements est incontestablement imputable à l'État si elle est effectuée «à l'instigation» d'organes étatiques. L'étude sur les exportations de matériel de guerre établie sur mandat de la CIE montre que diverses fournitures d'armements ont été opérées à l'instigation de l'administration militaire: elles sont donc imputables à la Confédération et ont constitué une violation de la neutralité.

Une autre question, en rapport avec le transit de matériel de guerre, est celle du contrôle qu'est tenu d'exercer l'État neutre. L'obligation qui lui est faite d'interdire aux belligérants d'utiliser son territoire à des fins militaires implique de sa part des contrôles appropriés. À cet égard, le fait que les autorités suisses aient omis de procéder à des contrôles effectifs des chargements transitant par le rail pendant la Seconde Guerre mondiale doit être qualifié de violation de la neutralité.

L'étude examine enfin la question d'une éventuelle violation de la neutralité suisse par l'octroi de crédits affectés à des fournitures de matériel de guerre. Le droit de la neutralité interdit aux neutres d'accorder à des États belligérants des prêts destinés à soutenir leur effort de guerre. L'État neutre peut à vrai dire autoriser des particuliers à accorder des prêts à des belligérants, mais il n'a pas le droit de les inviter à le faire. Or, par l'accord germano-suisse conclu le 9 août 1940, le Conseil fédéral a octroyé à l'Allemagne des crédits de clearing qu'elle a utilisés pour financer la guerre. En 1940 et en 1942, l'Italie obtint elle aussi

d'importants crédits pour financer des livraisons de matériel de guerre par la Suisse. L'octroi de ces crédits enfreignait le droit de la neutralité en vigueur à l'époque.

Texte original en allemand

## **Transactions germano-suisse sur l'or pendant la Seconde Guerre mondiale**

*Jacques-Michel Grossen*

Cette étude traite de questions de droit international public en rapport avec les transactions sur l'or qui ont été opérées pendant la Seconde Guerre mondiale entre la Banque nationale suisse (BNS) et la Deutsche Reichsbank. Les points de repère essentiels sont ici le droit de la neutralité et les principes de protection de la propriété prescrits par le Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, datant de 1907. L'étude met en outre en lumière la question de la responsabilité de la Suisse du point de vue du droit international public, question qui joua un rôle capital dans le cadre de l'Accord de Washington du 25 mai 1946.

Le droit de la neutralité en vigueur durant la Seconde Guerre mondiale n'obligeait pas les États neutres à rompre leurs relations économiques avec les États belligérants. Ni la doctrine ni la jurisprudence de l'époque ne connaissaient d'obligation générale de neutralité en matière économique. Les transactions sur l'or entre la BNS et la Reichsbank ne contrevenaient donc pas au droit de la neutralité en vigueur. D'autre part, la neutralité de la Suisse ne justifiait nullement l'acquisition d'or soustrait en violation du droit international public. Les éléments déterminants pour juger de ces transactions sur l'or sont donc avant tout le Règlement de La Haye et quelques principes fondamentaux du droit international public.

Du point de vue juridique, les transactions sur l'or opérées pendant la Seconde Guerre mondiale entre la Reichsbank et la BNS posent un problème en ce sens que l'or en question avait, pour une part, été soustrait à ses possesseurs par les autorités allemandes, en violation du droit international public. L'or déposé comprenait en effet de l'or «enlevé», c'est-à-dire confisqué ou volé à ses possesseurs, ainsi que de l'or dont le régime nazi avait spolié les victimes – assassinées ou rescapées – de sa politique de persécution. Ces mesures constituaient une violation flagrante des dispositions du Règlement de La Haye qui garantissaient la protection de la propriété privée (art. 46 et 47).

Le Code civil suisse (CC) connaît l'acquisition de biens meubles par un tiers de bonne foi. Il s'ensuit que l'acquéreur de bonne foi de biens meubles (p. ex. d'or) peut en devenir valablement possesseur à certaines conditions, même si l'aliénateur n'était pas autorisé à effectuer un transfert de propriété (p. ex. en cas de confiscation contraire au droit international public). En vertu de ce principe énoncé à l'art. 934 CC, la BNS pouvait revendiquer la propriété de l'or fourni par la Reichsbank à condition de pouvoir prouver qu'en acquérant cet or, elle avait agi de bonne foi. Or, aux termes de l'art. 3 al. 2 CC, cela ne pouvait être le cas que dans l'hypothèse où le directoire de la BNS n'aurait pas été en mesure de savoir, malgré son devoir de diligence, que l'or en question avait été acquis en violation du droit international public. L'auteur juge extrêmement suspect l'argument invoqué à partir de 1943 par le directoire de la banque selon lequel la BNS aurait acquis cet or en Allemagne en pensant de bonne foi que sa provenance n'était pas douteuse. Cette question ne fit jamais l'objet d'une appréciation par des tribunaux suisses.

Enfin, l'auteur se demande si l'on peut, à partir des acquisitions d'or par la BNS, conclure à une responsabilité de la Suisse sur le plan du droit international public. Deux conditions au moins doivent être remplies pour établir une responsabilité civile au sens du droit des gens: un acte enfreignant ce droit et l'imputabilité. De nombreuses acquisitions d'or par la BNS étaient sans doute liées à un acte antérieur accompli en violation du droit international public.

Par contre, la question de l'imputabilité pose un problème juridique: les confiscations opérées dans les territoires occupés par les Allemands n'étaient pas directement imputables à la Suisse, mais à l'Allemagne. Pour reconnaître la responsabilité de la Suisse en droit international public, il faudrait pouvoir constater des états de faits tels que la complicité ou le recel, infractions qui certes relevaient à l'époque du droit pénal, mais non du droit international public. Il est dès lors plutôt improbable qu'un tribunal arbitral international aurait reconnu après la guerre la responsabilité de la Suisse aux termes du droit des gens. Cette question est caduque en ce sens que l'Accord de Washington du 25 mai 1946 a réglé définitivement le problème de l'indemnisation de l'or volé.

### **Rechtsprechung der schweizerischen Gerichte auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im Umfeld des nationalsozialistischen Unrechtsregimes und der Frontenbewegung**

*La jurisprudence des tribunaux suisses dans le domaine du droit public face au régime national-socialiste et au mouvement frontiste*

*Arthur Haefliger*

Dans cette étude, l'auteur se penche sur la jurisprudence des tribunaux suisses dans le domaine du droit public face au régime national-socialiste. Il examine en particulier des arrêts rendus par les tribunaux touchant le mouvement frontiste, le procès intenté à David Frankfurter, les jugements prononcés par des tribunaux dans des affaires de dénonciation, d'espionnage et de sabotage, ainsi qu'un procès pour haute trahison. Cette étude se propose, par l'analyse de cas pratiques, de mettre en lumière l'attitude de la justice suisse face au national-socialisme et au mouvement frontiste.

La justice suisse a été appelée de nombreuses fois à s'occuper des activités des nationaux-socialistes allemands et des frontistes en Suisse. Ainsi, le Tribunal fédéral eut à émettre, sur recours de droit public, un jugement relatif aux mesures cantonales visant à restreindre la liberté de réunion de divers groupements frontistes. Par exemple, l'interdiction de réunion que le Conseil d'État du Canton de Zurich prononça le 8 février 1934 contre le groupe frontiste «Harst der nationalen Front» fit l'objet d'un recours de droit public. Le Tribunal fédéral rejeta ce recours au motif que le droit à la liberté de réunion ne pouvait en aucun cas être reconnu à des organisations telles que le «Harst», qui menaçaient gravement la cohésion de la collectivité publique. Dans d'autres cas examinés, on voit également le Tribunal fédéral rejeter de manière conséquente les recours que des groupes frontistes (p. ex. le Front National et l'Union Nationale Neuchâteloise) avaient formés en invoquant une violation de la liberté de réunion et d'association.

En décembre 1936, le Tribunal cantonal des Grisons eut à juger de l'action intentée à David Frankfurter, accusé de meurtre. Le 4 février 1936, David Frankfurter, juif et étudiant en médecine à l'Université de Berne, avait abattu dans son appartement Wilhelm Gustloff, chef du groupe national suisse du NSDAP, «par vengeance contre le régime national-socialiste». Le tribunal condamna Frankfurter pour meurtre à 18 ans de réclusion (sous déduction de la détention préventive); celui-ci fut exclu à vie du territoire suisse et déchu de ses droits civiques. Dans son jugement, le tribunal souligna qu'il ne fallait pas perdre de vue que certains crimes, quoique odieux, étaient pourtant indéniablement et intimement liés à la persécution des Juifs en Allemagne, laquelle avait pu éveiller chez le coupable un sentiment de haine procédant de ressentiments qu'il n'était pas impossible de comprendre. Le Grand Conseil du Canton des Grisons gracia David Frankfurter en 1945.

Durant cette période, les tribunaux eurent à traiter divers cas de dénonciation, d'espionnage et de sabotage. Le tribunal territorial 2 eut ainsi à se prononcer au sujet d'un acte de sabotage dirigé contre la Suisse. La nuit du 13 au 14 juillet 1940, dix saboteurs à la solde du maréchal

Göring avaient pénétré illégalement en Suisse, munis de charges explosives, avec la mission de détruire des avions militaires suisses sur plusieurs aérodromes. Pour cet acte de sabotage qui échoua – l'opération ayant pu être stoppée à temps –, le tribunal condamna tous les accusés à la réclusion à vie.

À l'instar de la Cour pénale fédérale, des tribunaux cantonaux eurent également à juger des activités délictueuses commises par des frontistes. Le procès qui se déroula devant les tribunaux bernois et qui avait pour objet les «Protocoles des Sages de Sion» eut un retentissement international. La communauté israélite de Berne déposa durant l'été 1933 une plainte pénale contre des frontistes qui avaient diffusé en Suisse ces écrits antisémites. La Cour suprême bernoise acquitta les principaux prévenus parce que la publication des «Protocoles» ne tombait pas sous le coup de la loi. Toutefois, il ne leur reconnut aucun droit d'être dédommagés et les chargea des frais de leur défense au motif que toute personne incitant à la haine par ses écrits doit en assumer elle-même les conséquences.

Dans son étude, l'auteur examine encore l'un des 33 procès pour haute trahison à l'issue desquels les tribunaux militaires prononcèrent des peines de mort. L'objet du procès évoqué était la violation de secrets militaires par deux membres de l'armée suisse: ceux-ci avaient communiqué aux services d'espionnage allemands des informations concernant d'importantes installations de l'armée (ponts et routes militaires, entrepôts d'explosifs, dépôts de munitions etc.). Compte tenu de toutes les circonstances, le tribunal parvint à la conclusion que ces crimes devaient être sanctionnés par la peine capitale. Les condamnés furent exécutés le 11 novembre 1942.

Texte original en allemand

## **Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg**

*Aspects juridiques de la politique de la Suisse à l'égard des réfugiés pendant la Seconde Guerre mondiale*

*Walter Kälin*

L'étude expose l'état et l'évolution des normes de droit national et de droit international public qui ont influé sur la ligne politique de la Suisse à l'égard des réfugiés pendant la Seconde Guerre mondiale afin de définir des critères sur lesquels fonder une appréciation globale de cette politique. La première partie porte sur le droit des réfugiés en vigueur à l'époque aux niveaux national et international, notamment sur l'évolution de la notion de réfugié et le principe de non-refoulement. La deuxième partie est consacrée au régime des pleins pouvoirs en Suisse et met l'accent sur le droit réglementaire, auquel il était fait recours pour appliquer la politique à l'égard des réfugiés.

Avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, le droit des réfugiés de nombreux pays européens se fondait sur une acception restreinte de la notion de réfugié, qui remontait au XIXe siècle. Tel était notamment le cas de la Suisse: aux termes de la loi, l'octroi de l'asile et la protection contre le refoulement étaient réservés aux seuls «réfugiés politiques», à savoir les personnes qui, en raison d'activités politiques interdites, avaient dû fuir leur pays d'origine afin d'échapper à un danger. Concernant les personnes persécutées pour d'autres motifs, le droit fédéral ne prévoyait pas de protection ou de statut particulier. Ainsi, le droit d'asile ne s'appliquait pas aux Juifs ou à d'autres personnes qui étaient persécutés sur la foi de critères raciaux.

Du point de vue du droit international public, on observe au cours de années 30 un élargissement progressif de la notion de réfugié. Plusieurs accords internationaux reconnaissaient la qualité de réfugié à certains groupes et personnes précisément définis provenant d'États déterminés, dont l'Allemagne. Cependant, la qualification de réfugié n'était

pas forcément liée à une protection ou à un statut juridique particulier. Pendant l'entre-deux-guerres toutefois, l'application du principe du non-refoulement s'est étendue progressivement à ces groupes de personnes. Mais la majeure partie des accords en la matière prévoyaient une protection restreinte pour les réfugiés qui parvenaient à gagner l'intérieur du pays sans être pris dans la zone frontière, mais n'interdisaient pas le refoulement à la frontière. À la suite de la signature de l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936, la Suisse fut tenue de ne plus renvoyer de réfugiés allemands persécutés qui avaient passé la frontière et qui n'avaient pas été interceptés dans la zone frontière immédiatement après leur entrée en Suisse.

Le régime des pleins pouvoirs durant les années de guerre, soit le transfert de larges compétences législatives et constitutionnelles de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral, était (et est encore) admis de manière presque unanime par la doctrine juridique. L'argument décisif réside dans le fait que la menace pesant sur l'existence et l'intégrité de l'État aurait rendu ces mesures nécessaires. Mais que le droit d'urgence fût admissible n'impliquait pas automatiquement qu'aucune des mesures prises sous ce régime ne soit sujette à caution. La question déterminante était de savoir si, du point de vue matériel et temporel, ces mesures n'allaient pas au-delà de ce que leur objet exigeait.

L'auteur se penche ensuite de plus près sur la question de la légalité de l'obligation imposée aux réfugiés de déposer leurs avoirs et de la contribution de solidarité, sur la problématique du «J» apposé dans les papiers d'identité et le traitement des réfugiés dans les camps d'internement et les camps de réfugiés. En résumé, le tableau est le suivant: selon les critères actuels, la façon dont furent traités les réfugiés admis en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale serait considérée comme illicite à plusieurs égards. Toutefois, l'appréciation de la même réalité à l'aune des critères en vigueur à l'époque donne pour l'essentiel d'autres résultats: l'obligation, pour les réfugiés, de déposer leurs avoirs et le traitement des réfugiés dans les camps n'étaient certes pas intégralement, mais tout de même largement compatibles avec le droit national et le droit international public en vigueur, du moment qu'ils ne pouvaient être jugés chicaniers à la lumière de la situation de fait ou contraires aux obligations concrètes découlant des accords d'établissement.

Le prélèvement d'une contribution de solidarité posait un problème juridique dans la mesure où il était contraire à des traités d'établissement qui protégeaient les immigrants et les réfugiés au bénéfice d'un permis de tolérance. Le «J» apposé sur les papiers d'identité soulevait aussi des questions de droit. Selon la conception de l'époque, la Constitution ne prévoyait certes pas d'interdiction de discrimination allant contre les restrictions imposées à l'admission des Juifs allemands en Suisse; il n'empêche que ces restrictions étaient contraires au traité d'établissement conclu avec l'Allemagne et aux valeurs fondamentales de l'ordre juridique suisse (ordre public).

Texte original en allemand

## **Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums im Kontext der NS-Konfiskationspolitik**

*Le droit international public et la protection de la propriété privée dans le contexte de la politique de confiscation nazie*

*Frank Haldemann*

Cette analyse juridico-historique éclaire la ligne adoptée par la diplomatie suisse en rapport avec la politique de confiscation national-socialiste, à la lumière du droit international public en vigueur à l'époque. Dans la première partie, l'auteur se penche sur les principes de droit international public régissant la protection de la propriété privée au temps du national-socialisme. Ce faisant, il pose une question de fond: dans quelle mesure le droit international

public protégeait-il alors les ressortissants suisses contre les atteintes étatiques à la propriété privée subies sous le IIIe Reich? Dans la deuxième partie, l'analyse porte sur la pratique diplomatique des autorités suisses face aux principes du droit international public. Le propos se concentre sur les débats de fond menés au sein de l'administration fédérale dans les années 1938 et 1941, ainsi que sur le cas Oscar P., qui a occupé les autorités fédérales dans les années 1935 à 1938.

Si, dans le droit international public classique, les nationaux et les apatrides étaient soumis sans aucune protection au pouvoir de l'État dont ils étaient ressortissants ou qui les avait accueillis, tel n'était pas le cas des ressortissants étrangers. Le droit international public régissant le statut des étrangers, qui s'est développé tant à travers le droit international coutumier qu'à travers le droit des traités internationaux, limitait considérablement le pouvoir d'action de l'État à l'égard des ressortissants étrangers. Entre les deux guerres mondiales s'est imposée peu à peu la conception juridique selon laquelle l'État devait en tous les cas garantir un noyau minimal de droits fondamentaux et de libertés aux ressortissants étrangers.

La protection de la propriété privée représentait un élément important de ce «standard minimal du droit des étrangers». Durant l'entre-deux-guerres, le principe de la protection des droits acquis s'était établi comme règle générale de droit international coutumier. En vertu de ce principe, un État n'avait pas le droit de priver un ressortissant étranger de ses droits patrimoniaux sans verser immédiatement une juste indemnisation. Par ailleurs, de nombreux traités d'amitié, de commerce et d'établissement garantissaient une protection poussée de la propriété privée, à l'instar des accords bilatéraux d'établissement que la Suisse avait conclus dès le XIXe siècle avec de nombreux États. Enfin, le droit international des conflits armés garantissait à la population civile des États occupés certains droits fondamentaux, notamment le droit à la propriété privée.

Étant donné la menace aiguë qui pesait sur les Juifs suisses vivant dans les territoires contrôlés par le régime nazi, la question de la protection diplomatique se posait aux autorités. La pratique mise en lumière par l'étude brosse un tableau peu reluisant de la diplomatie suisse face à la politique de confiscation du régime national-socialiste. Le trait caractéristique du comportement des autorités à ce chapitre fut un glissement vers la politisation de la protection diplomatique: le critère de l'action diplomatique résidait moins dans la menace qui pesait sur les droits des concitoyens juifs poursuivis que dans des considérations de politique étrangère. À tel point que les autorités n'ont pas hésité à faire fi de certains grands principes du droit, dont le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et le principe international du standard minimal accordé aux étrangers. Ainsi, la pratique diplomatique suisse s'alignait peu à peu sur les critères «nationaux» de l'État national-socialiste, un alignement qui était en flagrante contradiction avec le principe d'égalité reconnu aux Juifs de Suisse par la Constitution depuis 1874.

Dans la discussion soulevée par l'ordonnance allemande du 26 avril 1938 relative à l'obligation faite aux Juifs d'informer les autorités sur leur patrimoine, la diplomatie suisse s'est distinguée par une «stratégie politique du cas par cas». Face à cette ordonnance antisémite dont les Juifs suisses vivant en Allemagne devaient aussi endurer les effets, les autorités ont omis de réagir par des contre-mesures diplomatiques. Même l'avis de droit rédigé par le juge fédéral Robert Fazy sur mandat de la Fédération suisse des communautés israélites, qui confirmait que l'obligation de dénoncer les Juifs étrangers constituait une violation crasse du droit international public, n'a pas convaincu les autorités suisses d'intercéder en faveur des Juifs suisses vivant en Allemagne.

L'attitude des autorités est ressortie clairement dans la discussion déclenchée par la petite question parlementaire Graber du 12 juin 1941. Dans un avis public, le Conseil fédéral s'est référé au droit international public en vigueur pour refuser aux Juifs suisses les droits qu'ils reconnaissaient aux «autres» Suisses sur territoire français. Comme le constatait sans l'ombre d'un doute le professeur de droit international public Paul Guggenheim dans son avis

rédigé sur mandat de la Fédération suisse des communautés israélites, cette position du Conseil fédéral était en contradiction patente avec l'accord d'établissement franco-suisse du 23 février 1882 et le standard minimal alors appliqué à l'égard des étrangers.

Un autre fait symptomatique de cet état d'esprit fut le comportement des autorités dans l'affaire Oscar P. A la Division des Affaires étrangères s'est imposée la conception selon laquelle les «bonnes relations avec l'Allemagne» ne devaient pas être mises en péril pour une «librairie notoirement juive». La position juridique défendue par Paul Dinichert, ministre de la Légation de Suisse à Berlin, n'a pas trouvé d'écho à Berne: il jugeait les mesures antisémites prises par l'État nazi comme une claire violation du droit et demandait des contre-mesures.

Texte original en allemand

### **Einordnung der Schweizerischen Praxis zum NS-Unrecht nach dem Zweiten Weltkrieg**

*Qualification de la pratique suisse après la Seconde Guerre mondiale par rapport aux iniquités du régime juridique national-socialiste*

*Jochen Abr. Frowein*

L'étude analyse la pratique juridique suisse après la Seconde Guerre mondiale et la replace dans le contexte des principes généraux du droit et des règles de droit international public alors applicables. Le propos s'articule autour de questions en rapport avec la «réparation» – l'indemnisation des victimes des persécutions du national-socialisme –, tout en mettant l'accent sur les problèmes spécifiques de la Suisse quant au règlement des conséquences de la guerre. L'étude se conclut par une appréciation de la pratique de restitution de la Suisse en comparaison internationale.

Dans les problèmes de «réparation», il s'agit d'abord de distinguer si le dommage est le fait de l'État du ressortissant ou d'un État étranger. Après la Seconde Guerre mondiale, une plainte contre un État étranger se heurtait au principe de droit international public prévoyant l'immunité des États. Ainsi, par exemple, il n'était pas possible de déposer une plainte contre l'État allemand devant un tribunal suisse. Battre en brèche l'immunité lorsque l'action de l'État est à l'origine d'une injustice criante est une tendance récente. Toutefois, après la Seconde Guerre mondiale, le fait qu'un État puisse prétendre à une réparation du préjudice en cas de violation du droit international public faisait déjà partie des principes reconnus du droit des gens. Ce droit n'était en principe reconnu qu'entre États. Pour les particuliers, une violation du droit international public ne conférait aucun droit au versement d'une indemnité.

Au chapitre de la «réparation», c'est surtout la pratique de la République fédérale d'Allemagne qu'il faut considérer. Aux termes de la loi allemande, la «réparation» des injustices national-socialistes se fondait sur l'idée que l'on était en présence d'une situation particulière qui appelait une réglementation légale spéciale, vu que l'ordre juridique général n'était pas à même d'apporter une solution appropriée. Les restrictions du droit allemand régissant la réparation tenaient essentiellement à l'application du principe dit de territorialité, selon lequel les victimes de persécutions dont le centre de vie se situait sur le territoire de la République fédérale étaient indemnisées en priorité. Une autre restriction de taille du droit à l'indemnisation découlait du fait que les lois allemandes ne reconnaissaient pas en soi de droit spécifique à l'indemnisation pour le travail forcé.

En Suisse, des problèmes juridiques en rapport avec les conséquences de la guerre se sont posés dans plusieurs domaines. Par l'arrêt du 10 décembre 1945, le Conseil fédéral s'attacha à répondre au problème des biens pillés et volés. L'arrêt disposait que les personnes qui, en violation du droit international public, avaient été dépouillées ou avaient subi une atteinte à leurs possessions ou leur patrimoine par la violence, la confiscation, la



réquisition ou un autre acte similaire, pouvaient exiger, si elles se trouvaient elles-mêmes en Suisse, la restitution des objets concernés, qu'ils soient aux mains de détenteurs de bonne ou de mauvaise foi. L'arrêté fédéral de 1945 était aussi applicable aux titres. Aux termes de la loi, la condition d'applicabilité de l'arrêté était que les papiers-valeurs en question eussent été soustraits au titulaire du droit dans les territoires occupés en violation des règles du droit international public.

Dans le contexte des conséquences de la guerre, les tribunaux suisses ont notamment dû se pencher sur nombre de cas de polices d'assurance conclues en Allemagne par des sociétés suisses d'assurances. Tout en constatant clairement que la réglementation allemande ne respectait pas l'ordre public suisse, ils n'en ont pas tiré les conclusions, qui auraient consisté à invalider globalement en Suisse l'expropriation réalisée en Allemagne.

Une autre question importante pour la Suisse est celle de l'indemnisation du travail forcé, vu que des succursales ou des filiales d'entreprises suisses employaient des travailleurs forcés pendant la période en question. Conformément à la loi allemande relative à l'indemnisation, aucune indemnité n'a été versée pour le travail forcé; dans certains cas, toutefois, une indemnité a été accordée pour atteintes corporelles ou à la santé et pour la détention en camp de concentration. Tout récemment, une fondation dotée de 10 milliards de DM a été instituée à l'initiative du «Bund der deutschen Wirtschaft» pour l'indemnisation des travailleurs forcés. Cette initiative couvrira aussi les travailleurs forcés employés par des entreprises suisses. Il convient toutefois de souligner qu'il n'aurait pas appartenu à la Suisse de faire en sorte que les travailleurs forcés aient droit à une indemnité. Les entreprises étrangères qui opéraient en Allemagne le faisaient sous le droit allemand sans restriction. L'emploi de travailleurs forcés découlait des normes du droit national-socialiste.

L'étude compare le traitement juridique de la question des biens pillés en Suisse aux réglementations de la Belgique, de la France et des Pays-Bas. La réglementation des Pays-Bas se distingue en particulier de la réglementation suisse, en ce qu'elle inverse le fardeau de la preuve pour l'acquisition de bonne foi. Autrement dit, l'acquéreur doit prouver lui-même qu'il a acquis le bien de bonne foi.

Dans son appréciation de la pratique de la Suisse en matière de restitution par rapport aux autres pays, l'auteur conclut que, compte tenu de la situation particulière de la Suisse, il n'est dans l'ensemble pas juste de critiquer de manière générale ses réactions face aux iniquités du régime juridique du IIIe Reich.

Texte original en allemand

**Informations supplémentaires:**

[www.uek.ch](http://www.uek.ch)

**Commandes:**

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: [info@chronos-verlag.ch](mailto:info@chronos-verlag.ch)

[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)