

2

E 1004.1(-)/1/482
[DoDiS-1560]

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 13 juin 1947

1371. REMISE EN VIGUEUR DES TRAITÉS INTERNATIONAUX CONCLUS ENTRE
LA SUISSE ET L'AUTRICHE

Département politique. Proposition du 10 juin 1947

Il est évident qu'il est dans l'intérêt aussi bien de la Suisse que de l'Autriche que les relations entre ces deux Etats voisins soient réglées par des accords internationaux. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui où la validité des traités internationaux conclus avant 1938 entre la Suisse et l'Autriche est pour le moins contestable. Le gouvernement autrichien paraît, il est vrai, vouloir soutenir la thèse que l'Autriche a été occupée, depuis l'Anschluss, par une armée étrangère et qu'il est le successeur direct et légitime du gouvernement autrichien en 1938. Les traités internationaux conclus par l'Autriche, n'auraient donc pas perdu leur validité. Il suffirait par conséquent de constater purement et simplement ce fait, cette constatation n'ayant qu'une simple valeur déclarative et n'ayant lieu que dans l'intérêt de la sécurité juridique.

La Suisse ne saurait que difficilement accepter ce point de vue¹. Il est en effet hors de doute qu'en 1938 l'Etat autrichien a disparu par suite de l'annexion par l'Allemagne et qu'en droit strict les traités internationaux bilatéraux qu'il avait conclus sont, par là-même, devenus caducs. Pour la Suisse donc, il ne suffit pas de constater que ces traités internationaux sont valables et applicables, mais il s'agit au contraire de créer une base juridique nouvelle pour l'application de ces traités.

Cela étant, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas réserver ou obtenir en ce cas l'approbation des Chambres fédérales. Le principe selon lequel cette approbation est toujours requise lors de la conclusion d'un nouveau traité souffre pourtant certaines exceptions. Toutefois, les exceptions prévues jusqu'à maintenant par la théorie et la pratique ne semblent pas devoir s'appliquer ici, de sorte qu'il faudrait s'en tenir au principe.

Il faut cependant constater tout d'abord que le cas qui nous occupe paraît ne s'être jamais présenté en pratique. C'est après la dernière guerre mondiale en effet que nous avons vu des Etats disparus renaître sous la même forme, en élevant la prétention d'avoir sauvegardé une continuité ininterrompue. Il y a donc lieu de décider du cas en tenant compte de ces nouveaux éléments.

Or, la constatation qui amène le Département politique à nier l'identité juridique d'Etats tels que l'Autriche avant l'Anschluss et l'Autriche de 1945 et, par conséquent, à considérer les traités internationaux bilatéraux conclus par ces Etats comme caducs, découle d'un point de vue purement théorique emprunté au droit international public actuel, c'est-à-dire construit en vue de

1. *Le DPF a chargé D. Robert de la rédaction d'une étude; son rapport est daté du 25 juillet 1947, E 2001(E)1967/113/148.*

réglementer des cas sensiblement différents. Il n'en reste pas moins que matériellement il y a identité entre l'Etat disparu en 1938 et celui qui est apparu en 1945. Non seulement le territoire et la population sont les mêmes, mais il existe encore la volonté politique de continuer l'ancien Etat et d'être lié par les obligations de ce dernier. La situation de fait devant laquelle la Suisse se trouve placée actuellement à l'égard de l'Autriche est, dans ses éléments essentiels, identique à celle qui était réalisée avant l'Anschluss. Il en résulte que la volonté du législateur suisse – qui était en quelque sorte suspendue durant l'annexion de l'Autriche – se retrouve en face de la situation qui l'a motivée. Il est ainsi permis de considérer qu'il y a, du côté suisse aussi, identité de la volonté politique d'être lié par les traités en question.

Le Conseil fédéral qui, en vertu de l'art. 102, ch. 8 CF, est chargé de veiller aux intérêts de la Confédération au dehors et est en général chargé des affaires extérieures, se trouve habilité pour exprimer cette volonté à l'égard de l'étranger. Il s'agit en fait du règlement de questions dans lesquelles la volonté du législateur suisse n'est pas douteuse, et d'engagements qui ne sont, quant au fond, pas nouveaux. Dans ces conditions, le Conseil fédéral peut prendre la responsabilité de remettre ces traités en vigueur, sans solliciter l'approbation de l'assemblée fédérale.

Ceci dit, il n'en reste pas moins que pour la Suisse, il s'agit, du point de vue formel, de la conclusion de nouveaux traités, tandis que pour l'Autriche, il suffit de procéder à la simple constatation que les traités en question sont valables et applicables. Le droit international ne prescrivant pas de forme obligatoire pour la conclusion de traités, il est donc loisible aux parties contractantes d'en choisir une qui satisfasse aux exigences de l'une et l'autre thèse.

Il y aurait donc lieu pour la Suisse de faire état de sa volonté d'appliquer les traités, tandis que l'Autriche pourrait se borner à déclarer qu'elle les considère comme valables et applicables. Cette formule aurait le mérite, tout en ménageant les susceptibilités autrichiennes, de signifier clairement que la Suisse entend par là créer une nouvelle base juridique pour l'application des traités en question.

Il existe du reste un précédent à cette façon de procéder. Le Conseil fédéral a, en effet, en date du 31 décembre 1946², approuvé un échange de notes avec le Ministère tchécoslovaque des Affaires étrangères concernant la remise en vigueur des deux conventions conclues avec l'ancienne République tchécoslovaque.

La conclusion à laquelle le Département politique est arrivé est basée sur la considération que la base matérielle, sinon formelle, pour l'application de ces traités était donnée. Il en résulte qu'il ne saurait être question de renouveler in globo tous les traités bilatéraux ayant existé entre la Suisse et l'Autriche, mais de faire revivre seulement ceux qui présentent encore un intérêt pour la Suisse. Cette façon de faire se justifie d'autant plus que la déclaration à faire à ce sujet aura une valeur constitutive. Il s'agira donc de présenter aux autorités

2. Cette décision du CF ne se trouve pas dans les PVCF. Par contre une copie d'une décision concernant la validité des conventions avec la Tchécoslovaquie – datant du 31 décembre 1946 – se trouve dans le dossier de la Division des Affaires politiques, cf. *ibid.*

autrichiennes, pour être l'objet de leur approbation, la liste des traités destinés à être appliqués de nouveau dans les relations austro-suisse. Il y aurait lieu de charger le Département politique de prendre contact à ce sujet avec les départements intéressés et de dresser, d'entente avec eux, la liste en question.

Le Département politique propose et le Conseil

décide

1. de charger le Département politique de dresser, d'entente avec les autres départements intéressés, la liste des traités bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Autriche, à l'application desquels la Suisse a encore un intérêt³;

2. de charger ce même Département de procéder à un échange de notes avec le Gouvernement autrichien, afin de remettre en vigueur lesdits traités⁴.

3. *Le DPF avait déjà demandé au DFJP, au DFEP et au DFPCF, par une lettre du 17 décembre 1946, et aux divisions et sections internes, par une notice du 26 février 1947, de dresser des listes des traités à remettre en vigueur, cf. E 2001(E)1967/113/148. Par cette nouvelle décision du 13 juin, les autres départements ont également été invités à dresser des listes. C'est à cause de la réponse tardive du DFPCF que la liste définitive ne sera remise au gouvernement autrichien qu'en juillet 1948.*

4. *Le représentant politique autrichien, E. Bielka, a fait en décembre 1946 la proposition de procéder par un échange de notes à la remise en vigueur des traités conclus avant l'Anschluss de 1938 – ce n'est que le 2 avril 1947 qu'un Ministre plénipotentiaire autrichien (R. Seemann) est entré en fonction à Berne. Le DPF a remis la liste à la Légation autrichienne à Berne par note du 7 juillet 1948, cf. E 2001(E)1967/113/148. Le 11 octobre 1949, le Gouvernement autrichien a donné son accord à la liste des traités entre les deux pays et à leur publication dans RO, 1950, I, pp. 87 ss.*