

E 7110 1/118

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères, P. Dinichert,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L

Berne, 21 juillet 1923

Nous avons eu l'honneur de recevoir la lettre du 30 juin¹ par laquelle vous avez bien voulu demander des renseignements sur la question de savoir si le traité entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, du 7 décembre 1875², connu sous le nom abrégé

1. *Non reproduite.*

2. RO, 1875—1876, Tome 2, pp. 118—125.



de Traité d'établissement, est encore considéré comme valable vis-à-vis des Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie et si, sur la question de l'établissement, des arrangements ont été conclus avec ces Etats.

Il y a lieu de relever, tout d'abord, que seule la Hongrie se considère comme Etat successeur de l'ancien Royaume de Hongrie et applique exactement les principes classiques du droit des gens sur la succession des Etats. Les autres Etats en possession de territoires anciennement austro-hongrois se considèrent comme des Etats nouveaux, sans lien avec l'ancienne Monarchie. L'Autriche même soutient cette opinion, qui a été sanctionnée, jusqu'à un certain point, par le Traité de Paix de St-Germain. Ces Etats ne sont donc pas obligés, en principe, par les anciens traités austro-hongrois.

D'un autre côté, la Confédération, en créant les dispositions légales actuellement en vigueur sur la police et l'établissement des étrangers en Suisse, a abrogé, en fait, le principe du libre établissement affirmé dans les traités sur cette matière. Ce résultat a été obtenu par l'interprétation de la clause de réserve de l'application générale des lois internes contenue dans ces Conventions. Comme tous les Etats ont pris des mesures analogues en ce qui concerne le séjour et l'établissement des étrangers sur leurs territoires, ces mesures n'ont pas donné lieu à protestation. Néanmoins, leur effet a été de diminuer considérablement la valeur effective des traités d'établissement. Quant à celui qui nous occupe, il est surtout utile actuellement pour les questions d'assistance publique.

Quoi qu'il en soit, la question de principe que vous nous avez posée nous a amenés à faire une étude d'ensemble, dont voici le résultat.

Nous n'avons conclu, jusqu'ici, aucun arrangement concernant l'application du Traité de 1875 avec aucun Etat successeur de l'Autriche-Hongrie. En fait, la situation, à cet égard, est la suivante:

Hongrie: La Hongrie se reconnaissant Etat successeur, le Traité reste en vigueur. Nous n'avons été saisis, jusqu'à présent, d'aucune plainte concernant sa non-observation par le Gouvernement hongrois et n'avons non plus reçu aucune réclamation visant son application par des Autorités suisses.

Roumanie: Sans qu'aucun échange de vues ait eu lieu à ce sujet avec le Gouvernement roumain, nous admettons, conformément aux principes généraux du droit international, que les traités conclus avec la Roumanie s'appliquent aux territoires, anciennement hongrois, devenus roumains depuis la guerre. En l'absence d'un traité d'établissement, proprement dit, avec la Roumanie, le seul changement survenu par rapport à ces territoires consiste en ceci que le Traité de 1875 a cessé de leur être applicable.

Yougoslavie: La même observation s'applique au Traité d'établissement et consulaire entre la Suisse et la Serbie, du 16 février 1888.³

Italie: Le Traité d'établissement du 22 juillet 1868⁴ s'applique aux anciens territoires autrichiens devenus italiens. Il est bien entendu que cette application a lieu dans les mêmes conditions pour toute l'Italie, en particulier en ce qui concerne le maintien en vigueur provisoire, depuis notre dénonciation de décembre 1920.

3. RO, 1887—1888, Tome 10, pp. 634—638.

4. Cf. DDS 2, n° 138.

Pologne: Nous n'avons conclu aucun traité d'établissement proprement dit avec cet Etat. Il nous paraît hors de doute que la Pologne constitue une nouvelle entité politique, sans lien avec les Etats des territoires desquels elle a été formée. Par conséquent, nous ne pourrions réclamer l'observation, par ce nouvel Etat, suivant les parties du territoire polonais en cause, des dispositions de nos traités d'établissement avec l'Allemagne, l'Autriche et la Russie. Il en résulte que les conditions d'établissement des Polonais en Suisse et vice versa ne sont réglées par aucun traité spécial. Néanmoins, il y a lieu de tenir compte des dispositions des articles 1 et 4 de la Convention commerciale du 26 juin 1922.⁵

Tchécoslovaquie: La Tchécoslovaquie, nouvel Etat aussi, n'a pas conclu de traité d'établissement avec la Suisse. Par contre, en 1920, nous avons reçu de la Légation tchécoslovaque une communication verbale de laquelle il paraissait ressortir que la Tchécoslovaquie se reconnaissait liée par les traités conclus jadis par la Monarchie austro-hongroise et que, par conséquent, les Suisses dans ce pays pouvaient se réclamer du Traité de 1875, tandis que les Tchèques en Suisse ne le pouvaient pas. La seule explication d'une semblable déclaration semble être que la Tchécoslovaquie applique sur son territoire les lois de l'ancienne Autriche et, par conséquent, les traités conclus par la Monarchie, pour autant que, du fait de leur promulgation, ils avaient pris place dans la législation interne en vigueur en Autriche. Cette théorie est correcte en droit, bien que désavantageuse, peut-être, à la Tchécoslovaquie. Nous n'avons pas obtenu la confirmation de cette déclaration. Au contraire, le Consulat général de Suisse à Prague nous a fait savoir que la loi de novembre 1918, qui maintient les lois autrichiennes en vigueur en Tchécoslovaquie, ne s'appliquerait pas aux conventions internationales. Là encore, la situation n'est pas éclaircie; mais il semble qu'en fait, les dispositions du Traité de 1875 sont appliquées, en tout cas à titre de ligne directrice, par les deux pays, et sans donner naissance à des difficultés.

Autriche: L'Autriche, non plus, ne se considère pas comme Etat successeur de la Monarchie et a toujours déclaré qu'elle n'est pas liée par les traités conclus par celle-ci. A l'égard de la Suisse, le Gouvernement autrichien a soutenu cette même théorie, mais, en fait, ne l'a mise en pratique que jusqu'à un certain point. En septembre 1921⁶, l'Autriche nous a demandé de régulariser cette situation en concluant avec elle une Convention en vue d'établir une liste de conventions concernant des questions d'ordre judiciaire qui seraient maintenues en vigueur entre ces deux Etats. Le Traité d'établissement de 1875 était porté sur cette liste. Ces négociations suivent leurs cours et ont fait, ces tout derniers jours, l'objet de communications de notre part au Gouvernement autrichien.⁷ La Suisse, elle, applique, vis-à-vis de l'Autriche, le Traité de 1875, mais sans que la réciprocité soit suffisamment observée.

Il résulte de ce qui précède que la question que vous nous avez posée ne comporte pas de réponse précise. L'établissement en Suisse des ressortissants des

5. RO, 1922, Tome 38, pp. 487—497.

6. Par une note du 16 septembre 1921 (E 2001 (C) 1/15).

7. Pour un résumé de cette négociation jusqu'à la signature des accords du 25 mai 1925, cf. Message du Conseil fédéral sur l'application de traités antérieurs en matière de relations juridiques entre la Suisse et l'Autriche (du 15 septembre 1925). FF, 1925, vol. III, pp. 105—118.

27 JUILLET 1923

745

Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie et celui des Suisses dans ces mêmes Etats ne repose, juridiquement, sur une base contractuelle certaine que vis-à-vis de la Hongrie (et de la Pologne, si l'on veut tenir compte des dispositions insignifiantes des articles 1 et 4 du Traité de commerce). Pour l'Italie, la Roumanie et la Yougoslavie, nous nous tenons aux principes généraux du droit international, d'après lesquels les territoires incorporés à ces Etats partagent le sort de ces derniers par rapport aux traités. Quant à l'Autriche et à la Tchécoslovaquie, la situation reste incertaine.

Nous ajoutons que nous avons été sollicités par la Tchécoslovaquie de négocier un traité d'établissement. Le Département fédéral de Justice et Police s'est opposé à ce que ces ouvertures fussent acceptées, préférant régler, en premier lieu, la question d'une loi fédérale sur l'établissement des étrangers en Suisse. L'ensemble de l'affaire reste donc en suspens.⁸

8. *Sur cette question, cf.* Message du Conseil fédéral concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924. FF, 1924, vol. II, pp. 511—536, et Message sur le même objet du 17 juin 1929, FF, 1929, vol. I, pp. 929—949.