

13 août 1980

Note pour les membres du Conseil fédéral

Signature de la Convention en matière de sécurité sociale entre Israël et la Suisse

Département des affaires étrangères. Note du 12 août 1980
(annexe)

Conformément à la note du département des affaires étrangères, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. De charger l'Ambassadeur de Suisse à Tel-Aviv de proposer au gouvernement israélien que le traité en matière d'assurances sociales soit signé à Berne ou en tout point du territoire israélien, à l'exclusion des territoires occupés.
2. L'Ambassadeur de Suisse est chargé en outre d'adresser à la délégation israélienne, au moment de la signature, une lettre dans laquelle il est précisé que le libellé de l'article 1, lettre a, du traité ne préjuge pas l'attitude de la Suisse sur la question de Jérusalem.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- EDA 6 pour exécution
- EDI 3 pour connaissance

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

SANTONI



DEPARTEMENT DES AFFAIRES ETRANGERES

Pour séance du Conseil
fédéral du 13.8.80

s.B.31.31.Isr.O. - LT/BN/KT/lt

3003 Berne, le 12 août 1980

*"Unfrage"*Note pour les membres du Conseil fédéralSignature de la Convention en matière de
sécurité sociale entre Israël et la Suisse1. Problème posé par la conclusion du traité

Les efforts de l'Etat d'Israël en vue de conclure une convention en matière de sécurité sociale avec la Suisse remontent à l'année 1974. Les autorités suisses, y compris notre Ambassade à Tel-Aviv, se montraient à cette époque peu disposées à accélérer les travaux préparatoires. En Israël, on comptait à la fin de l'année 1977 2'132 ressortissants suisses dont 1'178 possédaient également la nationalité israélienne. Par contre le nombre des Israéliens en Suisse se chiffrait en ce temps-là à 1'358 personnes. Une enquête de l'Ambassade de Suisse à Tel-Aviv démontre que les ressortissants suisses en Israël, qui y résident en général peu de temps, ne manifestent pas un grand intérêt à la conclusion d'une convention de sécurité sociale. Sur 350 ressortissants suisses interrogés seulement 68 ont répondu. Malgré cela, les autorités israéliennes ont insisté pour demander l'ouverture de négociations.

Selon nos renseignements, Israël a conclu des accords analogues avec l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne.

Peu avant la visite du Ministre des affaires étrangères à Berne en décembre 1978, Moshé Dayan, l'Ambassadeur de Suisse à Tel-Aviv a été convoqué au Ministère des affaires étrangères où le directeur d'Europe lui a déclaré qu'en prévision de la visite de M. Moshé Dayan en Suisse, les autorités israéliennes souhaitaient vivement parvenir à un accord en matière d'assurances sociales entre les deux pays. Les premiers entretiens de sécurité sociale se déroulèrent à Berne du 12 au 16 mars 1979. La deuxième phase de négociations au niveau d'experts eut lieu à Jérusalem du 12 au 21 février 1980. Lors de ces négociations, la signature de l'accord fut prévue pour le printemps 1981. Durant la troisième phase de négociations à Berne, du 21 au 25 juillet 1980, la délégation israélienne exprima le désir de faire signer la convention à Jérusalem au milieu du mois d'août de cette année en présence des mass média et des représentants des milieux israéliens intéressés et si possible de la colonie suisse. La convention a été paraphée le 25 juillet à Berne. Le 30 juillet, la Knesseth adoptait la loi fondamentale portant annexion de Jérusalem. Les motifs politiques du voeu exprimé du côté israélien apparaissent dès lors clairement.

Le traité contient un article 1, lettre a, de la teneur suivante:

"In diesem Abkommen bedeuten die Ausdrücke

a. "Gebiet"

in bezug auf die Schweiz das Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

in bezug auf Israel das Gebiet des Staates Israel;"

En signant ce texte sans réserve, la Suisse courrait évidemment le risque de se voir ensuite opposer, par une partie ou par l'autre, qu'elle a de ce fait reconnu le territoire d'Israël tel que défini par cet Etat lui-même, donc en y incluant Jérusalem Est et Ouest.

Ce sont donc deux questions qui se posent: celle du choix de Jérusalem comme lieu de signature, celle de la mention du territoire d'Israël dans l'article 1, lettre a.

2. Historique du problème de Jérusalem et appréciation juridique

Lorsque la question de la Palestine fut examinée par l'ONU en 1947, Jérusalem devint aussitôt un point central de la confrontation israélo-arabe.

Les résolutions 181 et 194 portant plan de partage de la Palestine, votées par l'Assemblée générale les 29 novembre 1947 et 11 décembre 1948, affirmaient le principe d'une internationalisation de Jérusalem comme "corpus separatum". Depuis lors et jusqu'à aujourd'hui la communauté internationale aux Nations Unies a constamment répété et confirmé ce principe.

A la suite du conflit qui suivit la proclamation de l'Etat d'Israël, le 14 mai 1948, Jérusalem fut occupée dans son secteur occidental par les troupes israéliennes et Jérusalem Est par les forces transjordanienues. Cette division de facto de Jérusalem fut confirmée par l'accord de cessez-le-feu conclu par Israël et la Transjordanie le 30 novembre 1948. Elle fut réaffirmée dans l'accord d'armistice israélo-jordanien du 3 avril 1949. Le 23 janvier 1950, la Knesseth adopta une résolution constatant que Jérusalem avait toujours été la capitale

d'Israël. Dès lors, Jérusalem Ouest fut traitée par les autorités israéliennes comme partie intégrante du territoire et capitale de l'Etat. De son côté, la Jordanie, qui avait annexé Jérusalem Est en avril 1950, prit soin de réserver un éventuel règlement de la question sur le plan international, y compris l'adoption d'un statut d'internationalisation.

A la suite de la guerre de juin 1967, le secteur jordanien de Jérusalem fut occupé par les troupes israéliennes. Le 27 juin 1967, la Knesseth adopta trois lois portant délégation de pouvoir aux Ministères concernés d'étendre la juridiction et l'administration israéliennes à une municipalité de Jérusalem élargie territorialement et de l'intégrer à l'Etat d'Israël.

La loi constitutionnelle votée définitivement le 30 juillet 1980 par la Knesseth fait de la Ville sainte ainsi réunifiée la capitale éternelle d'Israël. On remarquera que si l'intention politique d'Israël de considérer la ville de Jérusalem comme capitale (en y englobant la partie Est après 1967) a été constamment exprimée, l'annexion de la ville dans ses deux parties n'a été juridiquement consommée que par la loi du 30 juillet 1980. Dès lors, la situation même du secteur Ouest a changé.

Il est à noter que la communauté internationale tout entière, y compris les Etats modérés, notamment d'Europe occidentale, a condamné ou déploré cette décision d'Israël. Jusqu'à présent, aucun Etat ne s'est prononcé en sa faveur, pas même parmi ceux dont les liens avec Israël sont les plus étroits, comme les Etats-Unis d'Amérique.

L'annexion de Jérusalem par Israël est en effet contraire à un principe fondamental du droit international, celui de la non-acquisition de territoires par la force. Elle est également contraire aux dispositions du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la IVe Convention de La Haye (RS 11/338), dont l'article 43 prévoit que la puissance occupante ne doit pas en principe modifier l'ordre juridique du territoire occupé en ce qui concerne la législation, la juridiction ou encore l'administration. Les Etats tiers, dont la Suisse, ne sont pas tenus de reconnaître des mesures qui seraient contraires à cette règle.

3. Attitude de la Suisse

La Suisse fait partie de l'immense majorité des Etats qui n'ont pas reconnu Jérusalem comme capitale d'Israël, tant de 1948 à 1967 que de 1967 à 1980. Elle n'y a pas transféré son Ambassade, qui est restée à Tel-Aviv. Des différents traités qu'elle a conclus avec Israël, deux, en revanche, ont été signés à Jérusalem Ouest, soit "l'arrangement entre la Suisse et Israël concernant le service militaire des ressortissants suisses en Israël" conclu le 20 octobre 1955, et le "traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage entre la Suisse et Israël" conclu le 2 août 1965. On remarquera que ces deux signatures sont antérieures à la guerre de 1967. Les autres traités ont été signés en Suisse ou en Israël, ailleurs qu'à Jérusalem, par exemple à plusieurs reprises à Tel-Aviv.

Etat respectueux du droit international dans la conduite de sa politique étrangère, la Suisse ne saurait reconnaître l'annexion unilatérale formelle de juillet 1980. En le faisant, elle se détacherait seule de toute la communauté internationale. En tout état de cause, la Suisse ne saurait être le premier Etat qui signe un traité avec Israël à Jérusalem Ouest ou Est

après l'adoption de la loi d'annexion.

Il convient donc d'éviter que le traité en matière d'assurances sociales avec Israël soit signé à Jérusalem Ouest ou Est et que l'article 1, lettre a, du traité puisse être interprété comme une reconnaissance de l'annexion.

Conclusions

- a) L'Ambassadeur de Suisse à Tel-Aviv est chargé de proposer au gouvernement israélien de procéder à la signature du traité en matière d'assurances sociales à Berne ou, en tout point du territoire israélien (excluant les territoires occupés), par exemple Tel-Aviv.
- b) L'Ambassadeur de Suisse est chargé d'adresser à la délégation israélienne, au moment de la signature, une lettre (texte en annexe) précisant que le libellé de l'article 1, lettre a, du traité ne préjuge pas l'attitude de la Suisse sur la question de Jérusalem.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Annexes:

échange de lettres
texte de l'accord

Annexe

Berne, le 8 août 1980

Madame la Présidente,

Monsieur l'Ambassadeur,

A l'occasion de la signature ce jour du traité "Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Staat Israel über soziale Sicherheit" entre la Suisse et Israël, j'ai l'honneur de préciser que le libellé de l'article 1, lettre a, ne préjuge pas dans l'opinion du gouvernement suisse sa position sur le statut de Jérusalem.

Je saurais gré à Votre Excellence de bien vouloir m'accuser réception de ce qui précède.

Je vous accuse réception de cette communication.

1227

Annexe

13 août 1980

Berne, le 8 août 1980

Modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires

Département de l'intérieur. Proposition du 30 juin 1980 (annexe)
 Département de justice et police. Co-rapport du 28 juillet 1980

Monsieur l'Ambassadeur,

(adhésion)
 Département des finances. Co-rapport du 2 juillet 1980 (adhésion)
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 25 juillet 1980

J'ai eu l'honneur de recevoir la lettre de Votre
 Excellence dont le texte suit:

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

a décidé:

La modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires est
 approuvée et est mise en vigueur le 1er novembre 1980.

Publication:

Recueil officiel

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Ne) pour exécution
- EPI 10 (GS 3, RD 1, ID 1, BAG 5) pour exécution
- EJPD 5 (GS 3, NJ 2) pour connaissance
- EPD 7 " " " "
- EVD 10 (GS 5, BLW 5) " " " "
- EFK 2 " " " "
- Findel 2 " " " "

Je vous accuse réception de cette communication.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

