

p.A.11.10.51-VDF/FK

Bern, 5. August 1992

BR Felde

Notiz an das Generalsekretariat EDA

Wichtige Geschäfte der Direktion für Völkerrecht zwischen Ende Mai und Anfang August

Im Anschluss an Ihr Rundschreiben vom 24. Juli 1992 erhalten Sie in der Beilage zu Händen des Departementsvorstehers

- eine Uebersicht über die wichtigsten Dossiers, welche die DV seit Ende Mai behandelte
- einen summarischen Ueberblick über die wichtigsten, die DV betreffenden Geschäfte der nächsten Wochen.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

F. von Däniken

F. von Däniken

06 - 7. Aug. 92 - 10

Kopie:

- KT
- GT
- HEC
- VY
- DS
- HG



Wichtige Geschäfte der Direktion für Völkerrecht zwischen Ende Mai und Anfang August

1. Neutralité

Depuis sa constitution par le Conseil fédéral en avril dernier, le groupe de travail interdépartemental "Neutralité" s'est réuni deux fois pour débattre en particulier de la compatibilité de la neutralité suisse avec l'appartenance à la CE (on trouvera en annexe quelques indications sur l'orientation actuelle de la réflexion, annexe 1).

Une note a été rédigée pour le Conseiller fédéral Delamuraz en vue de la réunion de la Commission de politique extérieure du Conseil national des 24-26 juin 1992, mais le sujet n'a pas vraiment fait l'objet d'une discussion.

Le groupe de travail se réunira le 19 août pour aborder la question de la neutralité sous l'angle militaire.

Rappelons que le Conseil fédéral prendra position sur le problème de la neutralité dans le rapport de politique étrangère qu'il adressera au Parlement avant la fin de cette année, sur la base, notamment, des conclusions du groupe de travail interdépartemental et du rapport du groupe d'étude déposé en mars dernier.

2. Accord EEE: arrêté d'approbation

Début juillet 1992, lors de leurs délibérations concernant l'arrêté d'approbation de l'Accord EEE, les commissions des institutions politiques des deux Chambres se sont mises d'accord, sur proposition de parlementaires PDC, sur les dispositions transitoires suivantes à inscrire dans la Constitution fédérale:

1. Inscription expresse de la primauté du droit EEE dans la Constitution fédérale (cette proposition a pratiquement le même texte que celui proposé par le Chef du DFJP lors de la préparation du message EEE et qui avait été refusé par le Conseil fédéral).

2. Introduction d'un référendum facultatif postérieur pour l'ensemble du paquet Eurolex. Les adaptations législatives en relation avec Eurolex entreraient en force avec l'Accord EEE, mais deviendraient nulles et non avenues en cas de succès d'un référendum.

Alors que le référendum postérieur proposé par les commissions semble politiquement inévitable (même s'il n'apparaît pas comme le meilleur moyen de garantir les droits du souverain), la proposition d'inscrire expressément la primauté du droit EEE dans la Constitution fédérale est par contre superflue, dangereuse et néfaste pour la Suisse.

La règle de primauté est en effet supposée garantir les droits du souverain. Or elle ne le fait pas, car elle rend elle-même expressément sans objet le droit de référendum, même si cela n'est guère perceptible pour les non-initiés: vu la règle de primauté, un règlement EEE resterait pleinement en vigueur en Suisse, alors même que le projet de loi d'exécution aurait été combattu avec succès par un référendum.

En plus, cette règle de primauté entraînerait une limitation du droit d'initiative, puisqu'elle imposerait aux autorités fédérales et cantonales l'obligation de déclarer d'office nulles les initiatives populaires qui contrediraient le droit EEE (dans le cas des autorités fédérales: l'Assemblée fédérale sur proposition du Conseil fédéral).

Les propositions des commissions comportent donc une limitation définitive des droits du souverain pour toute la durée de l'Accord EEE et non pas un élargissement de ceux-ci comme c'était le but déclaré des commissions.

3. Affaire Ramos-Gürtler

Cette affaire est en train de prendre un tour politique. Il s'agit de la non-application par l'Espagne de la Convention de La Haye sur l'enlèvement international d'enfants.

Depuis le 6 avril 1992, le tribunal d'Almeria n'exécute pas, en Espagne, un jugement rendu par ce même tribunal dans le cadre de la Convention et ordonnant le retour des enfants David et Maria Ramos en Suisse auprès de leur

mère et qui sont retenus illégalement par leur père espagnol à Almeria depuis le 19 juillet 1991.

En dépit de nombreuses démarches diplomatiques à haut niveau, tant en Suisse qu'en Espagne, les autorités espagnoles invoquent tous les prétextes pour ne pas s'exécuter.

La mère, Mme Gürtler, a récemment adressé à l'Ambassadeur d'Espagne une lettre signée par près de 3'000 sympathisants, avec copie à vous-même, ainsi qu'aux Conseillers fédéraux Koller et Ogi.

Lors de son voyage à Séville, M. Ogi a remis un aide-mémoire à ses interlocuteurs, notamment le Ministre de l'intérieur.

Nous entendons proposer à M. Kellenberger, à son retour, de citer l'Ambassadeur d'Espagne. Si cela devait rester sans effet, il faudrait peut-être envisager une démarche à votre niveau.

4. Angelegenheit Sud Provizel

Aufgrund der jüngsten Entwicklungen ist diese Angelegenheit aus diplomatischer, parlamentarischer und innenpolitischer Sicht als **erledigt** zu betrachten.

- a) Italien wird im Monat September eine Note an die schweizerischen Behörden richten und darin die Angelegenheit als gegenstandslos bezeichnen.
- b) Der Bundesrat hat das Parlament über seine Haltung erschöpfend informiert. Der Vorsteher des EVD hat im Juni vor dem Plenum des National- und Ständerates dazu Stellung genommen (vgl. Beilage 2), und der Vorsteher des EJPD hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ausführlich informiert.
- c) Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind alle Vergleiche zwischen den betroffenen italienischen Immobilienbesitzern und den kantonalen Behörden Graubündens unterzeichnet.

Die italienischen Notare werden angewiesen, den Grundstückerwerb durch Schweizer Staatsangehörige in Italien wieder wie früher ordnungsgemäss zu beglaubigen

5. Menschenrechte

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 25./26. Mai zum vorgeschlagenen Beitritt zum **Uebereinkommen gegen Rassendiskriminierung und der entsprechenden Strafrechtsrevision** Experten angehört und die Vorlage vorberaten. Nachdem einige Experten sich zum vorgeschlagenen Strafrechtsartikel kritisch geäussert hatten, trat die Kommission auf die Vorlage ein und diskutierte sie gründlich. Schliesslich verabschiedete sie dieselbe mit einigen Aenderungen, die allerdings weder die beiden vorgeschlagenen Vorbehalte noch die Konzeption des vorgeschlagenen Strafrechtsartikels betrafen. Die Kommission formulierte zudem zwei Postulate, welche die umgehende Schaffung einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus sowie die Ueberprüfung der schweizerischen Ausländerpolitik (Drei-Kreise-Modell und damit verbundener Vorbehalt) im Lichte des Uebereinkommens verlangen. Das Plenum des Nationalrates (Erstrat) wird sich voraussichtlich erst in der Dezembersession mit der Vorlage befassen.

6. Principauté de Liechtenstein: Suite à la demande d'adhésion à la CE, présentée par la Suisse le 20 mai 1992, les autorités liechtensteinoises sont obligées de réorienter leur politique européenne. Lors d'une interview donnée au début du mois de juillet, le prince régnant a animé le débat en suggérant d'avancer le vote sur le traité EEE et, selon le résultat, de demander également l'adhésion de la Principauté à la CE. Cette manière de penser rencontre manifestement l'opposition du Gouvernement. Ceci dit, l'adhésion de la Suisse posera un problème réel, à savoir dans quelle mesure la Suisse et le Liechtenstein pourront maintenir leur relations particulièrement étroites. Les aspects saillants de cette question sont résumés dans la "Sprachregelung" ci-joint (annexe 3), rédigé à l'intention du Bureau de l'intégration.

Neutralité suisse - Orientation actuelle de la réflexion au sein du groupe de travail interdépartemental

- Les contours d'un futur ordre de sécurité en Europe et dans le monde sont encore imprécis; il n'y a donc actuellement pas de raison de renoncer au principe éprouvé de la neutralité permanente et armée.
- Malgré ses obligations découlant du droit de la neutralité, la Suisse dispose, en temps de paix, d'une grande marge de manoeuvre dans la conduite de sa politique étrangère; elle peut et doit coopérer solidairement avec d'autres Etats en vue de surmonter de nouveaux dangers ou de créer des structures de sécurité solides en Europe.
- La neutralité, telle que la Suisse la pratique depuis la disparition de l'ordre européen d'après-guerre avec, notamment, la participation à des sanctions économiques contre l'Irak, la Libye et la Yougoslavie, a rencontré le plein accord de la communauté internationale et de l'opinion publique suisse.
- Cette pratique de la neutralité, qui est largement convergente avec la politique suivie par la CE, est compatible avec une appartenance à celle-ci. Au demeurant, tant que l'objectif d'un ordre de sécurité commun au sein de l'Union européenne n'est pas atteint, aucun Etat membre n'aura lieu d'abandonner sa politique de défense nationale, ni la Suisse, en particulier, sa neutralité. (A noter cependant que ce point de vue n'est pas partagé par le représentant du DFJP au sein du groupe de travail, pour qui notre neutralité perdrait sa crédibilité si nous étions membres de l'Union européenne).

p.B. 41.40.I. - GT/MSA

Berne, le 12 juin 1992

Note au Conseiller fédéral Delamuraz

Acquisition d'immeubles par des étrangers dans le canton des Grisons. Affaire Sud Provizel

L'affaire Sud Provizel a suscité quelque émoi. En effet, il n'est pas fréquent de voir le Conseil fédéral inviter un gouvernement cantonal à se distancer de trois décisions rendues par le Tribunal fédéral. Si une telle démarche a pu apparaître singulière à l'homme de la rue, elle était toutefois rendue nécessaire par la protection des intérêts supérieurs du pays.

Il n'est pas contestable que notre Etat de droit repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Celui-ci ne forme cependant pas à lui seul l'ordre juridique suisse. Il faut également tenir compte d'un autre principe, d'une importance au moins égale, celui du respect des traités. Or, depuis que le Parlement, en dépit des mises en garde du Conseil fédéral, a introduit une discrimination en faveur des Suisses de l'étranger, notre législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger n'est pas compatible avec la plupart de nos traités d'établissement, qui prévoient pour l'essentiel l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux. Cette contradiction n'est pas nouvelle, elle avait déjà amené l'Autriche, à la suite d'un jugement rendu par le Tribunal fédéral dans l'affaire Schubert (1973), à suspendre l'application du traité d'établissement conclu entre les deux pays.

Pris entre les exigences contradictoires du principe de la séparation des pouvoirs et de celui du respect des traités, le Conseil fédéral, après avoir pesé les intérêts en cause, a tranché en faveur du second. Privilégier à tout prix la législation nationale nous aurait exposés aux difficultés suivantes:

- renforcement des contre-mesures prises par les Italiens en cas d'achat d'immeubles par des Suisses;
- ouverture d'une action internationale contre la Suisse, avec le risque pour celle-ci de devoir payer des dommages-intérêts;

- détérioration de l'image de la Suisse, dont nos partenaires européens n'auraient pas compris l'acharnement, alors que la Lex Friedrich subissait des amendements considérables dans le cadre de la négociation relative au Traité sur l'EEE;
- détérioration de nos relations bilatérales avec l'Italie, comme le montre l'application réciproque de l'article 711 CO (majorité de Suisses dans le Conseil d'administration d'une S.A.).

Il n'est pas non plus interdit d'évoquer l'aspect humain du dossier. Les ressortissants italiens qui, il y a quelque vingt ans, se sont rendus acquéreurs d'appartements de vacances au travers d'une société anonyme sont bien connus des commerçants et artisans de la région, qui ont largement trouvé leur compte dans ces opérations immobilières. Peut-on, après tant d'années, envisager de s'approprier leur logement sans la moindre compensation? Pouvait-on ne punir que les étrangers et préserver leur partenaire suisse de toute poursuite civile ou pénale?

Le Conseil fédéral n'a pas pris sa décision de gaieté de coeur. Il est toutefois convaincu qu'elle s'imposait en l'espèce. Il n'est pas question, à l'avenir, de remettre en cause l'application de la Lex Friedrich. Celle-ci connaîtra d'ailleurs des modifications substantielles, et ce dès le 1er janvier 1993, si le TEEE peut entrer en vigueur à cette date. En effet, dans une première étape, on exemptera du régime de l'autorisation les ressortissants de l'EEE qui habitent et/ou travaillent en Suisse lorsqu'ils acquièrent un immeuble pour leur propre besoin, ainsi que les personnes exerçant une activité indépendante et les entreprises lorsqu'elles acquièrent un immeuble pour l'exercice de leur activité. Dans une seconde étape, soit à l'issue de la période transitoire de cinq ans, les ressortissants de l'EEE pourront également acquérir des biens-fonds pour faire le commerce d'immeubles ou pour effectuer des placements de capitaux dans ce secteur. Les ressortissants de l'EEE qui n'ont pas leur domicile en Suisse demeurent assujettis à autorisation pour l'acquisition de logements de vacances. Le système actuel d'autorisation et de contingentement est maintenu, sans modifications, durant la période transitoire. En d'autres termes, le noyau dur de la loi demeure: le commerce d'immeubles et l'acquisition d'immeubles à des fins de placement de capitaux restent exclus jusqu'à la fin de l'année 1997.

L'affaire Sud Provizel ne saurait dès lors être invoquée comme précédent. La décision du Conseil fédéral a été dictée par l'analyse des circonstances particulières de l'affaire. Tout au plus le Conseil fédéral serait-il disposé à envisager, en étroite collaboration avec un canton, la possibilité de régler de manière similaire un cas présentant des analogies étroites. Il ressort toutefois d'un sondage rapide que de tels cas devraient être extrêmement rares.

DIRECTION DU DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC

(Krafft)

SprachregelungIntégration européenne: incidences sur les relations
entre la Suisse et le Liechtenstein

1. Adhérer à l'Espace économique européen tout en sauvegardant ses relations particulières avec la Suisse reste, dans le court et le moyen terme, le but principal du gouvernement de la Principauté. La Suisse a donné son appui à cette politique, entre autre par la révision de l'accord douanier avec le Liechtenstein ainsi que le soutien en vue de son adhésion à l'AELE.
2. L'accord sur l'EEE n'entraînera pas d'obstacle aux relations privilégiées entre la Suisse et le Liechtenstein. La collaboration entre les deux Etats est en effet expressément réservée à l'article 121.
3. Une éventuelle adhésion de la Suisse à la CE poussera le Liechtenstein à réorienter ses relations avec la CE ainsi qu'avec la Suisse. L'élaboration d'une nouvelle politique européenne est bien évidemment une tâche des autorités liechtensteinoises elles-mêmes.
 - Le gouvernement du Liechtenstein a, à plusieurs reprises, déclaré juger d'une façon positive le processus d'intégration européenne et soutenir une participation plus accrue de la Principauté. La possibilité d'une adhésion à la CE ne serait pas exclue. Une voie autonome du genre "Alleingang" n'entre par contre pas en ligne de compte.
 - Compte tenu de la position actuellement manifestée par la CE à l'égard des micro-états (San Marino, Monaco, etc.), il y a lieu de croire qu'une demande d'adhésion du Liechtenstein ne serait pas aussitôt examinée.

- Si le Liechtenstein le souhaite, l'intention du Conseil fédéral suisse est de maintenir dans leur intégralité, aussi bien dans le cas d'une adhésion de la Suisse à la CE, les étroites relations avec la Principauté. Les implications d'ordre juridique et politique entraînées par cette nouvelle situation devraient être examinées lors des négociations d'adhésion, bien entendu avec la participation du Liechtenstein.

Übersicht über die wichtigen Geschäfte der nächsten Wochen

1. Menschenrechte

Nachdem der Bundesrat sich zur Entgegennahme bereit erklärt hatte, überwies das Parlament zwei Vorstösse als Postulate, welche den **Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes** verlangen. Ein kurzes Vernehmlassungsverfahren zu diesem Beitritt ist nun in Vorbereitung. Im Hinblick auf die für nächstes Jahr vorgesehene Botschaft sollen vor allem die Kantone um Informationen über die Umsetzung dieses Übereinkommens in ihren Kompetenzbereichen angegangen werden.

2. Navigation maritime suisse

La révision de la Loi sur la navigation maritime ainsi que l'adhésion de la Suisse à plusieurs conventions maritimes internationales ont passé devant le Conseil des Etats, d'ailleurs sans les moindres difficultés. La Commission des transports du Conseil national discutera de ces affaires lors de sa séance du 20 août 1992.