

4. RAPPORT AUTRICHIEN

Prof. Dr. Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN

Directeur de
Institut für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht
der Universität zu Köln

Sources : Klecatsky, Bundes Verfassungsgesetz in der Fassung vom 1.5.1977 (Manz, Vienne 1977) (B.-VG.).

Kessler, The Austrian Federal Constitution (Manz, Vienne 1983).

Art. 3 (2) B.-VG. : « Un changement du territoire fédéral, qui comporte à la fois le changement du territoire d'un Land (a.f.), de même qu'un changement de la frontière d'un Land à l'intérieur du territoire fédéral, ne peut être effectué — laissant à part le cas de traités de paix — que par des lois constitutionnelles concordantes du Bund (A.F.) et du Land (a.f.), dont le territoire subit un changement.

Art. 4 B.-VG. :

(1) Le territoire fédéral constitue un territoire monétaire, économique et douanier uniforme.

(2) Des lignes douanières intermédiaires ou d'autres restrictions à la libre circulation ne sauront être érigées à l'intérieur du Bund (A.F.).

(Cf. pourtant l'Accordino avec l'Italie du 12.5.1949, BGBl. n° 125/1957, accordant des préférences douanières au Tyrol et Vorarlberg d'une part, à la province du Tyrol du Sud (Italie) d'autre part) (1).

La Constitution fut en outre modifiée par la loi constitutionnelle n° 350/1981 du 1^{er} juillet 1981. Cette loi a introduit dans la B.-VG un nouvel art. 9 alinéa 2 :

« Par une loi ou par un traité adopté selon la procédure prévue par l'art. 50, alinéa 1 (*i.e.* adoption de traités modifiant des lois mais ne modifiant pas la Constitution) des droits souverains de l'A.F. peuvent être transférés à des organisations internationales et aux organes de celles-ci et peuvent être réglées dans le cadre du droit international public l'activité d'organes d'Etats étrangers en Autriche ainsi que l'activité d'organes autrichiens à l'étranger. »

Art. 10 B.-VG. :

(1) Le Bund (A.F.) a le pouvoir de législation et d'exécution dans les matières suivantes :

...

(2) Affaires étrangères, y comprises la représentation politique et économique vis-à-vis de l'étranger ; en particulier la conclusion de tout traité

(1) Pour dissiper l'antinomie entre l'Art. 4 B.-VG et l'Accordino celui-ci fut approuvé postérieurement selon la procédure requise pour la ratification de traités visant à modifier la Constitution (B.-VG).

international, démarcation de la frontière, commerce de marchandises et de bétail avec l'étranger.

3. ...

(3) Avant que le Bund (A.F.) ne conclut des traités, qui exigent des mesures d'exécution visées par l'Art. 16 B.-VG. ou qui affectent la sphère d'action autonome des Länder (a.f.) d'une autre matière, il leur doit offrir, l'occasion de rendre leur avis sur ce traité. (Paragraphe ajouté par la loi de réforme constitutionnelle, Bundesgesetzblatt autrichien (BGBl.) n° 444/1974.)

Art. 15 B.-VG. :

(1) Pour autant que la Constitution fédérale n'a pas explicitement confiée au Bund la législation ou aussi l'exécution d'une matière, elle demeure dans la sphère d'action autonome des Länder.

Art. 16 B.-VG. :

(1) Les Länder sont obligés à prendre des mesures, qui deviennent nécessaires dans leurs sphères d'action autonome pour l'exécution de traités. Si un Land (a.f.) n'accomplit pas à temps cette obligation, la compétence à prendre ces mesures, en particulier aussi celle d'adopter les lois requises, passe au Bund (A.F.). Une mesure prise par le Bund en vertu de cette disposition, en particulier une loi adoptée ou un décret émis sous ces circonstances, perd sa valeur aussitôt que le Land (a.f.) a adopté la mesure requise. (La dernière phrase a été ajoutée par la loi de réforme constitutionnelle, BGBl. n° 444/1974).

(2) De même en ce qui concerne l'implémentation de traités avec des Etats étrangers le Bund possède le droit de surveillance même dans des matières appartenant à la sphère d'action autonome des Länder. A cette fin le Bund jouit des mêmes droits envers les Länder, que dans les matières tombant dans le domaine de l'administration fédérale indirecte (Art. 102 B.-VG.) (= le gouvernement fédéral (A.F.) peut donner des ordres à l'organe suprême des a.f., cf. Art. 103 B.-VG.).

Art. 17 B.-VG. :

Les dispositions des articles 10 à 15 sur les compétences en matière de législation et d'exécution n'affecte d'aucune façon la position du Bund et des Länder comme titulaires de droits privés (version résultant de la loi BGBl. n° 444/1974).

I/1 — énumération des pouvoirs de l'A.F. (Art. 3 (2), Art. 10 (1), 2, Art. 10 (3), Art. 16 et 17 B.-VG.);

— pouvoir résiduel appartient aux a.f. (Art. 15 (1) B.-VG.).

I/2 Selon l'Art. 138 B.-VG. la Cour constitutionnelle sur demande soit du gouvernement fédéral, soit du gouvernement d'un Land tranche des conflits de compétences entre A.F. et a.f. et établit leurs compétences respectives de législation et d'exécution.

I/3 — d'aucune façon ;

— non.

II/1 Art. 3 (2), Art. 10 (1) 2, Art. 10 (3), Art. 16 et 17 B.-VG.

II/2 Dans la période trouble de l'été 1945 le Land Vorarlberg a conclu en décembre 1945 un traité de commerce avec la Suisse en dépit de l'Art. 10 para. 1 n° 2. Lorsque l'Autriche voulait conclure à son tour un tel traité avec la Suisse, celle-ci insistait à ce que le Vorarlberg et non pas les A.F. dénonce le traité entre la Suisse et le Vorarlberg (Seidl-Hohenveldern, *Relation of International Law to Internal Law in Austria*, Am. J. of Int. Law 49 (1955), p. 474, et Löffler-Bolka, *Vorarlberg 1945* (Bregenz 1975), p. 149).

Je ne possède aucune information détaillée concernant la conclusion de ce traité. C'est demeuré un cas unique, qui, d'ailleurs, était en contradiction avec les dispositions du B.-VG.

La loi de réforme constitutionnelle, BGBl. n° 444/1974, était le résultat d'un programme de revendications des a.f. de 1964 (cf. Ermacora, *Bundesverfassungsgesetznovelle 1974*, Jur. Blätter 1975, p. 22 ss.). En ce qui concerne le droit de *conclusion* de traités elle n'apportait que les réformes insignifiantes des art. 16 (1) et 17 B.-VG. Cette loi a introduit pourtant une procédure de consultation des a.f. avant la conclusion des traités (cf. infra II/3).

Les a.f. se sont montrés déçus du résultat modeste de leur initiative. Dans un nouveau programme de revendications de 1976 ils demandent l'introduction d'un nouveau paragraphe (4) dans l'art. 10 B.-VG., invoquant l'exemple de l'art. 32 (3) de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Le texte de ce projet est le suivant :

« (4) Les Länder sont autorisés à conclure des traités portant sur des matières de leur sphère d'action autonome avec des pays voisins de la République d'Autriche. » (Forderungsprogramm der Bundesländer 1976, p. 3-4.)

Jusqu'à maintenant aucune suite n'a été donnée à cette demande.

II/3 Même avant l'adoption de l'art. 10 (3) B.-VG. par la loi BGBl. n° 444/1974, l'A.F. a consulté les a.f. concernant tout problème de politique étrangère d'un intérêt particulier pour un a.f.

On pourrait même dire que dans ces cas la politique autrichienne a été celle voulue par l'a.f. Ainsi, p. ex. dans l'affaire du projet de la construction d'une centrale thermonucléaire par la Suisse à Rüthi à la frontière du Vorarlberg (cf. Randelzhofer/Simma, *Das Kernkraftwerk an der Grenze*, Festschrift F. Berber (1973), p. 389 ss.) l'attitude de l'Autriche fut déterminée par le Vorarlberg. Toute la politique autrichienne vis-à-vis de l'Italie concernant le Tyrol du Sud (Miehsler, *Südtirol als Völkerrechtsproblem*, 1962, Fenet, *La Question du Tyrol du Sud*, 1968, Siegler, *Die österreichisch-italienische Einigung über Südtirol*, 1970) se conformait aux désirs du gouvernement du Tyrol (du Nord), donc, de l'a.f. autrichienne la plus intéressée.

Il n'y a qu'un cas apparemment en contradiction avec cette pratique. La loi fédérale concernant des signes topographiques bilingues dans des régions de la Carinthie à minorité slovène, BGBl. n° 270/1972, heurtait à tel point l'opinion publique en Carinthie, qu'il devenait impossible de l'exécuter.

Elle fut remplacée finalement par les art. 12 et 24 para. 3 de la loi fédérale sur la situation juridique des groupes ethniques en Autriche, BGBl. n° 396/1976, (Chancellerie fédérale d'Autriche, Documentation sur la situation des groupes ethniques en Autriche, Vienne 1977, p. 32 ss.). Or, l'adoption de la loi n° 270/1972 était due à une erreur d'appréciation. Les autorités d'A.F. avaient cru de bonne foi que l'opinion publique en Carinthie ne s'y opposerait pas.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1974 (BGBl. n° 444/1974) les a.f. en vertu de l'art. 10 (3) B.-VG. ont un droit d'être consultées avant la conclusion des traités touchant leur sphère d'activité autonome. Une circulaire du Service constitutionnel de la Chancellerie fédérale du 21.1.1975, GZ 600472/2-VI/1/75, interprète cette disposition d'une façon favorable aux a.f. Leurs intérêts seraient affectés non seulement lorsque la matière du traité exige des actes de législation ou d'exécution des a.f. dans leur sphère d'action autonome, mais aussi, si une matière tombant dans le domaine de la législation et d'exécution de l'A.F. a des répercussions sur les a.f. p. ex. la conclusion d'un traité sur la sécurité sociale pourrait avoir des répercussions sur les aides sociales fournies par les a.f.

La consultation doit avoir lieu en temps utile, donc, à un moment, où l'avis des a.f. peut encore influencer le contenu du traité en question.

Les a.f. doivent recevoir en langue allemande (si besoin, dans une traduction de travail) toute la documentation concernant de tels traités. Les institutions que les a.f. doivent consulter à leur tour, ne peuvent être censées pouvoir comprendre des documents en langues étrangères.

II/3 Sans texte formel, des représentants des a.f. participent à la conclusion de traités, si une telle participation apparaît indiquée par l'objet du traité, selon l'appréciation de l'A.F.

P. ex. les terres de communes et de paysans carinthiens expropriées par l'Italie en 1939 dans les régions limitrophes de la Carinthie furent évaluées par une commission mixte de fonctionnaires italiens et carinthiens lors de la négociation du traité austro-italien de compensation forfaitaire du 17 juillet 1971, BGBl. n° 635/1973 (cf. Seidl-Hohenveldern, *Austrian Practice on Lump Sum Compensation by Treaty*, *Am. J. of Int. Law* 70 (1976), p. 771 ss.).

De même, le traité du 1^{er} juin 1963 concernant la navigation sur le lac de Constance, BGBl. n° 632/1975, est signé « au nom de la République d'Autriche » par le Landesamtsdirektor (cf. 106 B.-VG.) du Vorarlberg, Dr. Grabherr, donc, par le plus haut fonctionnaire d'une a.f., comme un représentant de l'Autriche à côté d'un fonctionnaire du ministère (A.F.) des Affaires étrangères.

II/4 — Les traités conclus par l'A.F. s'appliquent automatiquement dans l'ordre interne des a.f., dès qu'ils sont publiés dans le *Bundesgesetzblatt* (*Journal Officiel*) de l'A.F.

— Cf. art. 16 B.-VG. interprété comme transfert de toute compétence par le Tribunal constitutionnel, *Décision* du 18.6.1960, *Recueil Officiel* n° 3741. p. 248. Cf. en général Berchtold, *Über die Durchführung von Staatsverträgen*

durch die Länder, Jur. Blätter 1972, p. 245 ss. et Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (Vienne 1973), p. 160.

Pernthaler/Esterbauer, Über die Durchführung der Rheinregulierungsverträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung, Jur. Blätter 1975, pp. 301-306, discutent un problème d'espèce. Dans un traité avec la Suisse, BLGBL. n° 178/1955, la République d'Autriche s'est obligée — en tant que fisc — de construire certaines levées sur les rives du Rhin. Or, ce projet requiert des constructions dans un site protégé par une loi du Vorarlberg. Par la conclusion du traité les A.F. se considéraient dispensées d'obtenir une dérogation, à cette fin, que les a.f. du Vorarlberg peuvent accorder en vertu de cette loi. Selon les auteurs, d'une part, les A.F. ne pourraient pas s'accorder elles-mêmes une telle dérogation en vertu de l'art. 16 (1) B.-VG. Comme fisc, elles restent soumises aux a.f. D'autre part, en vertu du même art. 16 (1) B.-VG. les a.f. sont obligées d'accorder des dérogations, qu'elles jugent nécessaires pour exécuter les obligations acceptées par l'Autriche dans ce traité. Si leur appréciation notamment en vertu du poids plus grand que le droit international public général accorde de nos jours à la protection de l'environnement, différerait de celle de l'A.F., ce fait pourrait rendre impossible l'exécution du traité. Dans ce cas les A.F. peuvent saisir la Cour constitutionnelle.

II/5 Il ne peut y avoir que des traités « nationaux ».

Selon l'objet d'un traité, le pouvoir d'exécution appartient tantôt aux A.F., tantôt aux a.f. Pourtant, les a.f. sont en ces matières, soumises aux règles de l'art. 16 B.-VG.

En ce qui concerne des traités concernant la délimitation de frontières les a.f. ont utilisé la nécessité d'obtenir des lois constitutionnelles concordantes (cf. art. 3 (2) B.-VG.) pour imposer la solution suivante, leur accordant une certaine influence sur l'exécution de ces traités.

(Institut für Föderalismusforschung der Länder Tirol und Vorarlberg, Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1975-1976, p. 44-45).

Ces traités prévoient la constitution de commissions mixtes entre les Etats partenaires. Or, l'art. 20 du traité austro-suisse du 20.7.1970 BGBl. n° 331/1972, prévoit que des représentants des a.f. limitrophes donc du Tyrol et de Vorarlberg doivent faire partie de la délégation autrichienne et que celle-ci ne peut prendre ses décisions qu'à l'unanimité.

L'art. 8 de la loi constitutionnelle du 25.1.1973, BGBl. n° 491/1975 interprète la disposition analogue des art. 19 et 21 du traité frontalier austro-allemand du 29.2.1972, BGBl. n° 490/1975, dans le sens que celle-ci exige que tous les membres de la délégation autrichienne doivent être d'accord entre eux, afin qu'une solution puisse être approuvée, — qui, bien entendu, a besoin encore de l'approbation par la délégation allemande.

II/6 Encouragés par des initiatives notamment du Conseil de l'Europe des a.f. concluent de plus en plus souvent des accords avec des a.f.

(Cf. Fröhler/Oberndorfer/Zehetner, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Raumplanung, Linz 1977 ; et Fröhler/Zehetner, Rechtsschutzprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, Linz 1979.)

Ces accords visent la coopération dans des matières au moins à la limite d'un exercice de pouvoirs publics, p. ex. le choix entre divers projets d'auto-roues.

Ces accords ne sont publiés ni dans le Journal Officiel du Bund ni dans celles des Länder. Ces accords ne contiennent aucune indication sur leur nature juridique ou des lois auxquelles ils seraient soumis.

Il ressort d'une réponse du 20.11.1978 n° 4405 des Annexes aux procès-verbaux du Nationalrat, XIV. Période législative à une question parlementaire que le ministère des Affaires étrangères considère même le plus important de ces accords, l'accord du 12/13 octobre 1972 établissant l'Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Interalpe) comme un simple contrat. Pourtant, dans ces matières considérées comme étant *jure gestionis* les a.f. peuvent conclure des accords avec les a.f. d'autres Etats, sans avoir obtenu le consentement des a.f.

(Pernthaler Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich in Köchler (éd.). Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion (Innsbruck 1973, p. 47.)

III/1 Compétence de l'A.F. tant pour la législation que pour l'exécution, cf. art. 10 (1) 2 B.-VG.

III/2 Non, en ce qui concerne une participation au service diplomatique et consulaire proprement dit en tant que représentants d'une a.f. Pour une participation des a.f. lors de l'élaboration d'un traité cf. supra II/3.

III/2 Non.

III/4 Non.

IV/1 Art. 10 (1) 2 B.-VG.

IV/2 Pour autant que des représentants de l'Union des communes autrichiennes (österr. Städtebund) ou des Länder participent aux travaux d'organisations internationales, notamment à des conférences organisées par le Conseil de l'Europe, ils y participent sur une invitation discrétionnaire de l'A.F., conditionnée par l'objet de la conférence. L'A.F. les considère dans ces cas comme des représentants de l'Autriche toute entière. Cf. aussi supra II/5.

IV/3 Non.

V/1 La décision d'un tribunal des Etats-Unis dans l'affaire Land Oberösterreich v. Gude, 109 F (2d) 635 (1940) Ann. Dig. 9 (1938-40) p. 89 n° 34 reconnaît que selon la Constitution autrichienne le Land Oberösterreich pouvait ester en justice. L'Autriche ayant été reconnue par les Etats-Unis le Land pouvait y ester en justice en 1932, soit comme Etat soit comme citoyen l'un Etat étranger. Or, en 1940, l'Autriche n'existait plus, mais le Land n'avait pas disparu. Il continuait d'exister comme une entité subordonnée du Troisième Reich, quoique avec des pouvoirs quelque peu différents. Les Etats-Unis ayant reconnu le Troisième Reich, le Land pouvait continuer d'estimer en justice devant les tribunaux des Etats-Unis.

VII/1 Non.

VII/2 Selon la conception officielle autrichienne remontant au Moyen Age, le lac de Constance se trouve être un condominium de la Suisse, de l'Autriche et de l'Allemagne. (Cf. p. 1 de l'annexe n° 1024 aux Protocoles du Nationalrat (Parlement autrichien), XIII. Période législative, contra Kübler, Klärung der allgemeinen Hoheitsverhältnisse am Bodensee, Die öffentliche Verwaltung 1976, p. 188 u. Graf-Schelling, Hoheitsverhältnisse am Bodensee, Zürich 1979, p. 101).

Selon notre opinion, le Land Vorarlberg, riverain du lac, participe à l'exercice de ce condominium dans le cadre très restreint, que la Constitution ouvre à une participation des Länder aux affaires étrangères. Cf. p. ex. II/3 supra.