

B.14.40.1.- MT.

CONFIDENTIEL

LA SUISSE ET LE REGLEMENT PACIFIQUE
DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX

D'une façon générale, chaque puissance, à plus forte raison un Etat comme la Suisse, dont le statut international repose sur une notion essentiellement juridique, la neutralité, a un intérêt majeur à ce que les conflits internationaux soient réglés de manière pacifique. Lorsque fut connu l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, établissant une Cour permanente de Justice internationale, la Suisse contribua dans toute la mesure de ses forces à la réalisation du programme que renfermait cette disposition, notamment en participant, à La Haye, à une conférence de cinq Etats neutres pour l'élaboration d'un projet de Cour permanente et, par la suite, en s'employant sans relâche pour que l'on reconnaisse plus largement la juridiction obligatoire de ce tribunal. Le 16 avril 1921, les Chambres fédérales ratifiaient les deux protocoles signés à Genève en décembre 1920, le premier, au sujet du statut de la Cour, le second, concernant l'article 36 (compétence obligatoire de la Cour).

Jusqu'à l'invasion des Pays-Bas par l'Allemagne, qui contraignit la Cour permanente à quitter La Haye, la Suisse a témoigné un attachement tout particulier à ce tribunal. M. Max Huber en fut membre de 1921² à 1930 et président de 1924⁵ à 1927. L'actuel ministre de Suisse en Grande-Bretagne en fut le greffier, pendant de nombreux mois, à partir du 1er janvier 1926. De 1920 à 1939, 68 actes signés par la Suisse régissaient la compétence de la Cour. C'est enfin ce tribunal qui, dans l'affaire des zones franches opposant la Suisse à la France, trouva une solution acceptable pour les deux pays.

Aujourd'hui, la Cour permanente, dont l'existence était liée à celle de la Société des Nations, attend sa liqui-



dation. Sans doute sera-t-elle dissoute par l'Assemblée de la Société des Nations, qui se réunira à Genève, probablement pour la dernière fois, le 8 avril prochain. Cette disparition mettra notre pays, vis-à-vis des autres nations, un peu dans la situation d'un individu privé du droit d'ester en justice et qui aurait, au surplus, toutes les peines du monde à s'entendre directement avec un partenaire éventuel pour régler pacifiquement un différend.

L'"isolement" dans lequel la Suisse va se trouver a deux causes :

- 1°) La Cour permanente a déjà été remplacée par une Cour internationale de Justice, à laquelle nous n'avons pas accès pour le moment;
- 2°) L'appareil judiciaire que la Suisse a édifié à partir de 1921 en concluant avec l'étranger toute une série de traités d'arbitrage, de conciliation et de règlement judiciaire est aujourd'hui réduit en pièces.

I. La Cour permanente de Justice internationale et la Cour internationale de Justice.

A partir de 1919, un nouveau droit international s'élabora, sous les auspices de la Société des Nations et de la Cour permanente, et la grande majorité des Etats du monde prit l'habitude de désigner la Cour, dans les traités internationaux qu'ils concluaient, comme instance judiciaire compétente en cas de conflit. Ces accords, régissant la compétence de la Cour, qu'ils soient bilatéraux, plurilatéraux ou collectifs, sont aujourd'hui plus de cinq cents. Sur ce nombre, soixante-huit ont été signés par la Suisse (annexe No. 1). Parmi ces traités, il en est vingt-deux qui ont trait au règlement pacifique des différends internationaux. On en trouvera la liste en annexe (annexe No. 2).

Cet appareil judiciaire, qui permettait à la Confédération d'aplanir des conflits internationaux selon une procédure donnant toutes les garanties désirables, était complété par la disposition facultative figurant à l'article 36 du statut de la Cour. En souscrivant à cette disposition, les Etats s'engageaient à reconnaître pour obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation d'un traité;
- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Au 15 juin 1939, les Etats autres que la Suisse, liés par l'article 36, étaient au nombre de trente-huit, à savoir : Albanie, Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Colombie, Danemark, République Dominicaine, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Haïti, Hongrie, Indes, Iran, Irlande, Lettonie, Lichtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Nouvelle Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Roumanie, Salvador, Suède, Thaïlande, Union sud-africaine, Uruguay.

En résumé, la Suisse disposait avant la guerre d'un appareil judiciaire (Cour permanente, article 36 et traités d'arbitrage) lui permettant de régler pacifiquement les différends qui pouvaient surgir entre elle et quarante-huit Etats.

La guerre a laissé de profondes traces sur cet appareil.

- 4 -

Le 26 juin 1945, les Nations Unies ont décidé de créer une Cour internationale de Justice appelée à remplacer la Cour permanente de Justice internationale. Alors que le statut de l'ancienne Cour était basé sur le Pacte de la Société des Nations, celui de la nouvelle fait partie intégrante de la Charte de San Francisco. Il est prévu que la Cour permanente de Justice internationale sera dissoute par la Société, lors de l'assemblée d'avril. Quant à la Cour internationale de Justice, elle entrera sans doute en fonctions dès l'été 1946.

Ces faits auront de sensibles répercussions sur tout l'appareil judiciaire international, singulièrement sur celui que la Suisse a édifié au cours d'une vingtaine d'années. En effet, tous les actes régissant la compétence de la Cour permanente de Justice internationale, ainsi que les déclarations faites en vertu de l'article 36 du statut de cette même Cour, devront être adaptés au droit nouveau.

Dans l'idée de sauvegarder l'oeuvre réalisée sous l'égide de la Cour permanente de Justice internationale, les Nations Unies ont fait figurer au statut de la Cour internationale de Justice deux dispositions qui assurent le passage du droit ancien au droit nouveau. Le statut de la Cour internationale de Justice prévoit, en effet, en ce qui concerne les Etats parties à cet instrument fondamental, que "les déclarations faites en application de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale pour une durée qui n'est pas encore expirée seront considérées, dans les rapports entre parties au présent statut, comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, pour une durée restant à courir d'après ces déclarations et conformément à leurs termes". (Art. 36, alinéa 5).

Les Nations Unies ont également décidé que "lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la Société des Nations, cu

à la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent statut". (Art. 37).

Ces dispositions ne sont applicables, on le voit, qu'aux seuls Etats qui ont ratifié le statut de la Cour internationale de Justice, document qui constitue aujourd'hui encore pour la Suisse une "res inter alios acta".

Nous devons donc examiner ce qui se passerait

- 1) si la Suisse accédait à la Cour internationale de Justice,
- 2) si la Suisse n'accédait pas au statut de ce tribunal.

1. Accession à la Cour internationale de Justice.

Ce que l'on pourrait appeler la procédure normale d'accession est celle de la signature de la Charte des Nations Unies, à laquelle est annexé le statut de la Cour internationale de Justice. La Charte fut signée par les Nations Unies le 26 juin 1945. Seule la Pologne, absente de San Francisco, signa plus tard ce document. Chaque Nation Unie ratifia ensuite la Charte et déposa à Washington les instruments de ratification. Comme le déclare expressément l'article 93 de la Charte, tous les membres des Nations Unies sont "ipso facto" parties au statut de la Cour internationale de Justice.

L'alinéa 2 de cet article intéresse la Suisse au premier chef, car il prévoit l'accession au dit statut d'Etats non membres des Nations Unies. La teneur de cet alinéa est la suivante :

"Les conditions dans lesquelles les Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation peuvent devenir parties au statut de la Cour internationale de Justice sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité".

- 6 -

Il ressort de sondages effectués par le Département politique, sur instructions du Conseil fédéral, que l'Organisation des Nations Unies n'aurait pas l'intention d'ouvrir pour le moment un protocole de signature analogue à celui que signèrent les Etats qui voulaient accepter le statut de la Cour permanente.

D'après certains renseignements, il paraîtrait que l'Etat non membre des Nations Unies qui voudrait accéder au statut de la Cour internationale de Justice, ne pourrait le faire sous réserve de ratification. Il faudrait donc suivre peut-être une procédure ressemblant fort à celle que prévoient les accords de Bretton Woods, c'est-à-dire, demander d'abord l'approbation parlementaire (avec pour la Suisse délai référendaire) puis signer sans réserve de ratification; ceci n'est toutefois qu'une hypothèse. Un seul fait paraît aujourd'hui certain. Il faut, pour qu'un Etat non membre puisse accéder au statut, une recommandation unanime du Conseil de sécurité. Actuellement, le Département politique s'efforce de connaître quelles seraient les réactions des membres du Conseil à l'égard d'une candidature suisse à la Cour. Dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire si l'Assemblée et le Conseil s'occupaient déjà, lors de la session de septembre 1946, de la mise en pratique de l'article 93 de la Charte, la Suisse pourrait faire partie de la Cour en 1947.

Dans quelle situation nous trouverions-nous alors ?

- A) La Suisse serait placée, en ce qui concerne le règlement pacifique des conflits, sur le même pied que les Nations Unies et que d'autres Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, mais qui auraient accédé au statut de la Cour internationale de Justice. Si notre pays devait porter une affaire devant la Cour, celle-ci ne lui offrirait pas absolument les mêmes garanties que la Cour permanente de Justice internationale. Cette réserve nous est inspirée par la

composition de la nouvelle Cour. Les juges pour lesquels le droit des gens classique, tel que l'entend l'Europe occidentale, est familier, sont faiblement représentés au sein de la Cour internationale de Justice, comparés à la représentation de l'Amérique du Sud, de l'Est de l'Europe, du Proche et de l'Extrême-Orient.

B) D'après l'article 36, alinéa 5 (statut de la Cour internationale de Justice) la Suisse serait considérée par les Nations Unies comme ayant reconnu la juridiction obligatoire de la Cour internationale jusqu'à l'expiration de la déclaration faite en application de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale. Cet engagement expirera normalement le 17 avril 1947.

C) En application de l'article 37 du statut de la Cour internationale de Justice énoncé plus haut, tous les traités d'arbitrage conclus par la Suisse, qui régissaient la compétence de la Cour permanente, reprendraient de leur substance et seraient centrés "ipso facto" sur la Cour internationale; toutefois cette substitution ne serait valable, en principe, que vis-à-vis des Nations Unies et des autres Etats ayant accédé au statut de la nouvelle Cour. ?

2. Non accession à la Cour.

Si nous n'accédons pas à la Cour, que nous ne le désirions pas ou que notre candidature soit repoussée, nous serions tenus à l'écart d'une institution dont la raison d'être est entièrement conforme aux traditions de notre pays. Les conditions auxquelles la Cour pourrait être ouverte à la Suisse seraient réglées par le Conseil de sécurité, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur. Si la Suisse était autorisée, pour une affaire donnée, à se présenter devant la Cour, elle serait admise sur un pied d'égalité avec la

partie adverse. Cette admission nécessiterait cependant un préavis du Conseil, donc un préavis émanant d'une autorité politique (statut, art. 35).

II. Traités de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire.

La seule possibilité de régler pacifiquement les différends internationaux serait dans ce cas la conciliation ou l'arbitrage basés sur la procédure établie par la convention de La Haye de 1907. Une telle conciliation, un tel arbitrage présupposent une clause compromissoire qui devrait figurer dans un traité.

A l'heure actuelle, et dès 1921, la Suisse a conclu de pareils accords avec vingt-quatre Etats, mais, comme nous le verrons plus bas, ces instruments sont aujourd'hui inutilisables dans la plupart des cas. Si donc nous ne pouvions ou ne voulions pas accéder au statut de la Cour ou si notre candidature ne paraissait pas prête à être acceptée dans un délai assez rapproché, le Conseil fédéral devrait le plus tôt possible, premièrement, revoir tous les accords de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire devenus caducs ou boiteux; deuxièmement, conclure de nouveaux accords. Les négociations qui pourraient être engagées à ce sujet se heurteraient très probablement, dans les conditions actuelles, à de nombreuses difficultés.

De 1922 à 1931, plus particulièrement de 1924 à 1929, la Suisse s'est efforcée de conclure une série de traités destinés à établir une procédure de règlement pacifique des différends internationaux.

Cette politique, poursuivie dans le cadre de la So-

ciété des Nations, est venue compléter la ratification en date du 25 juillet 1921 de la disposition facultative concernant l'acceptation comme obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

Dans un rapport adressé le 11 décembre 1919 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral relevait qu'en attendant que la Société des Nations ait organisé l'arbitrage et la conciliation de manière à ce qu'aucun Etat, surtout s'il s'agit d'une grande puissance, ne puisse s'y soustraire, "les Etats intéressés doivent eux-mêmes faire en sorte qu'en vertu de traités particuliers conclus entre eux et les puissances qui, à cet égard, entrent pour eux particulièrement en ligne de compte, les différends qui peuvent surgir soient, dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, réglés conformément à ces principes. Cela est spécialement important en ce qui touche à l'arbitrage".

"Il y a d'ailleurs pour la Suisse", soulignait encore le rapport, "une autre raison de tendre à la conclusion de traités d'arbitrage nombreux et de portée aussi générale que possible : ce sont les dispositions du Pacte au sujet des rapports entre la Société des Nations et les Etats qui n'en feraient pas partie".

Cette dernière remarque s'appliquerait aujourd'hui "mutatis mutandis" aux Etats non membres des Nations Unies, dont la plupart, rappelons-le, sont européens. Rien qu'en Europe, il y en aurait aujourd'hui treize, hormis la Suisse : la Suède, le Portugal, l'Espagne et l'Irlande, Etats non belligérants ou neutres; l'Islande et l'Albanie; les anciens ennemis des Nations Unies : l'Allemagne, l'Italie, la Hongrie, l'Autriche, la Finlande, la Bulgarie et la Roumanie; en Asie il n'y aurait guère que le Japon, l'Afghanistan et la Thaïlande. Toutes les puissances américaines et africaines sont en revanche membres des Nations Unies.

- 10 -

La plupart des traités d'arbitrage, de conciliation et de règlement judiciaire prévoyaient la formation d'une commission permanente de conciliation permettant de soumettre un litige à des personnalités impartiales désignées d'avance, quand les négociations entamées au sujet d'une affaire arrivaient à un point mort. Un simple coup d'oeil sur la composition des commissions permanentes de conciliation en 1940 (annexe No. 3) permet de constater que certaines personnalités qui les composent sont aujourd'hui décédées ou ne sont plus en mesure de siéger. Certains membres démissionnaires, tel est le cas par exemple pour la commission américano-suisse, n'ont pas été remplacés. Peut-être les commissions turco-suisse et suédo-suisse pourraient-elles fonctionner si la nécessité se faisait sentir, sans que l'on procède à une mise au point préalable.

Quelle est, en définitive, la situation de notre appareil judiciaire international ?

1) La Suisse, pour quelques mois encore, est partie au statut de la Cour permanente de Justice internationale, mais celle-ci est appelée à disparaître prochainement.

2) La Suisse n'est pas partie au statut de la Cour internationale de Justice, mais rien de l'empêcherait, en principe, d'accepter, pour une affaire donnée, la juridiction de la Cour internationale de Justice, toutefois ceci nécessiterait un préavis du Conseil de sécurité.

L'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas encore déterminé, sur recommandation du Conseil, les conditions dans lesquelles les Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies peuvent devenir parties au statut de la Cour internationale de Justice (Charte, article 93, alinéa 2). En ce qui concerne la Cour permanente de Justice internationale, le Conseil de la Société des Nations avait déterminé le 17 mai 1922

les conditions générales auxquelles la Cour serait ouverte aux Etats non membres, c'est-à-dire un an et demi après l'adoption du statut de la Cour par la première assemblée de la Société des Nations.

3) Tant que la Suisse n'est pas partie au statut de la Cour internationale de Justice, vingt-deux traités de règlement judiciaire régissant la compétence de la Cour permanente de Justice internationale demeurent en tous cas incomplets, peut-être même inapplicables. Si la Confédération suisse adhère à ce statut, le problème se trouvera résolu pour douze traités conclus avec des Etats qui sont actuellement membres des Nations Unies; pour une dizaine d'autres actes passés avec des Etats non membres, la question demeurera en suspens, tant que ces Etats ne feront pas partie des Nations Unies, n'auront pas accédé au statut de la Cour internationale de Justice ou enfin, n'auront pas conclu avec la Suisse un traité d'arbitrage sur une base entièrement nouvelle.

4) Actuellement, si la Suisse voulait soumettre une affaire quelconque à une instance judiciaire internationale, elle ne pourrait probablement le faire dans aucun cas et avec aucun Etat étranger sans avoir mis préalablement au point un accord ou une commission permanente de conciliation, ou bien encore sans avoir constitué une instance judiciaire "ad hoc".

5) Il paraît donc maintenant indispensable que la Suisse cherche à faire partie de la Cour internationale de Justice, car elle ne peut rester en dehors du "circuit juridique" international.

Le Département politique adressera prochainement au Conseil fédéral un rapport sur les résultats des premiers sondages qu'il a entrepris afin de connaître les réactions des Nations Unies à l'égard d'une éventuelle candidature de la Suisse. La plupart de ces résultats sont bons, très encourageants même; d'autres, en revanche, sont moins optimistes et nous inciteraient plutôt à la retenue et à la prudence.

- 12 -

Après avoir ainsi fait le point, la tâche la plus immédiate du Département politique sera de reprendre ces sondages et de les concentrer sur les Etats membres du Conseil de sécurité qui doit adresser à l'Assemblée générale une recommandation unanime.

En effet, l'accession de notre pays à la Cour ne pourra être acceptée par l'Assemblée générale, que si le Conseil de sécurité se prononce dans un sens favorable. Ces sondages, déjà limités aux Etats membres du Conseil, devraient être plus particulièrement poussés auprès de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Il resterait encore à approcher deux puissances qui, avec les trois que nous venons de citer, détiennent une position toute spéciale au sein du Conseil : ce sont la Chine et surtout l'URSS. Ici encore, l'absence de relations avec l'Union des Soviets nous grève d'emblée d'une lourde hypothèque car il est exclu que la Suisse présente sa candidature avant d'être certaine de ne pas se heurter à l'ostracisme de la Russie.

6) En admettant que les obstacles qui s'opposent encore aujourd'hui à l'accession de la Suisse soient écartés, obstacles qui sont, les uns politiques, tels que l'absence de relations diplomatiques avec l'URSS, les autres techniques, absence de dispositions prévoyant l'application de l'article 93, alinéa 2 de la Charte, les efforts du Conseil fédéral devraient être encore poursuivis. Il conviendrait de savoir si la Suisse est disposée à reconnaître comme obligatoire de plein droit et sous réserve de réciprocité la juridiction de la Cour, conformément à la disposition facultative figurant à l'article 36 du statut. Ensuite, il s'agirait d'adapter les traités d'arbitrage, de conciliation et de règlement judiciaire instituant la compétence de la Cour permanente de Justice internationale.

Dans le cas de traités conclus avec une Nation Unie ou avec un Etat non membre de l'Organisation, mais partie au

statut de la Cour internationale de Justice, l'adaptation prévue expressément à l'article 37 du statut pourrait se faire très facilement, éventuellement par simple échange de notes.

La question resterait encore ouverte pour les traités conclus avec des Etats qui ne sont pas parties au statut et, dans ce cas, il faudrait envisager des négociations visant à revoir complètement les anciens traités ou même à en conclure d'autres sur une base entièrement nouvelle.

7) Si les efforts poursuivis par la Suisse en vue d'accéder au statut de la Cour internationale de Justice aboutissent à un résultat positif, il s'écoulera nécessairement, jusqu'à notre accession, une période intermédiaire plus ou moins longue pendant laquelle la Confédération se trouvera à peu près démunie d'instruments lui permettant de régler pacifiquement et juridiquement les différends internationaux. Cette période deviendrait fort longue si la Suisse ne pouvait faire partie de la Cour internationale de Justice.

8) Quelle serait enfin la situation de la Suisse si elle ne faisait pas partie de la Cour ?

Les traités d'arbitrage, de conciliation et de règlement judiciaire qu'elle a conclus avec des Etats étrangers et qui sont centrés sur la Cour permanente de Justice internationale, ou même, dans certains cas, sur le Pacte de la Société des Nations, devraient être revus de fond en comble.

A l'heure actuelle, tous ces traités sont valides, car ils ont été renouvelés par tacite reconduction, mais il faudrait examiner si, à partir de 1946, date à laquelle ces traités commencent à venir à échéance, les parties contractantes seraient disposées à les renouveler.

On pourrait se demander si une première mesure ne devrait pas consister dans la mise à jour des commissions permanentes de conciliation. L'utilité d'une telle action, qui

nécessiterait des démarches auprès des Etats qui ont signé avec la Suisse des traités d'arbitrage nous paraît relative. Nous ne voyons pas, en effet, quelle pourrait être l'utilité de disposer d'une commission de conciliation prête à siéger si le traité qui l'institue n'est plus applicable ou boiteux.

Si nous ne faisons pas partie de la Cour, nos efforts en vue de créer un nouvel appareil judiciaire devraient être d'abord concentrés sur les Etats voisins. Cette remarque demeurera valable à l'égard des Etats non membres de la Cour le jour où la Suisse pourrait accéder au statut de ce tribunal. Ceci n'est pas sans importance car, sur les quatre voisins de la Confédération, trois, l'Allemagne, qui n'est plus actuellement une entité politique, l'Autriche et l'Italie, ne font pas partie des Nations Unies.

Avec la France également, des difficultés pourraient surgir s'il s'agissait de revoir le traité franco-suisse de conciliation et d'arbitrage conclu le 6 avril 1925. En effet, la France avait manifesté au mois de mars 1939 son intention d'exclure de l'arbitrage les "différends relatifs à des événements qui viendraient à se produire au cours d'une guerre dans laquelle la France serait impliquée".

9) Pour conclure, nous nous voyons amenés à formuler les suggestions suivantes :

- a) Sondages renouvelés, puis démarches en vue de l'accession de la Suisse au statut de la Cour internationale de Justice.
- b) Adaptation, en cas de succès, de notre appareil judiciaire international à la Cour internationale de Justice.
- c) Si cette accession s'avérait impossible, ou si elle devait être retardée, il conviendrait d'entreprendre des négociations en vue de conclure des traités d'arbitrage sur une base entièrement nouvelle.