

E 2001 (B) 4/5

*Le Ministre de Suisse à Varsovie, H. Pfyffer von Altishofen,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Varsovie, 6 mai 1922

J'ai l'honneur de vous indiquer ci-après les contre-observations que me suggèrent les propositions contenues dans le memorandum de M. le Professeur Sauser-Hall¹, relatif au projet² de convention commerciale à conclure avec la Pologne et que vous aviez bien voulu me remettre lors de mon passage à Berne. J'avais du reste eu l'occasion de m'entretenir de cette question avec votre collaborateur, avant mon départ, et il n'avait pas fait de difficultés pour reconnaître que certaines de ses très intéressantes observations avaient été formulées par lui à un point de vue essentiellement juridique et théorique, et il a parfaitement admis les objections d'ordre pratique que je lui opposais.

Ceci se réfère avant tout à l'observation relative à *l'article 1^{er}* du projet. M. Sauser-Hall était d'avis qu'il y aurait intérêt à ne pas introduire dans la future convention la question de *l'établissement*. Je lui ai déjà dit que j'étais au contraire absolument d'avis qu'il fallait maintenir ce principe en tête du traité, par le fait déjà que, ainsi que vous le savez, il ne paraîtra pas opportun, après la conclusion d'un traité de commerce avec la Pologne, d'en conclure immédiatement un autre sur l'établissement et dans lequel alors cette question aurait été traitée en détail. Du reste, je n'ai rien innové à ce sujet et le principe dont il s'agit est posé déjà dans la plupart des conventions commerciales précédemment conclues par la Suisse. Par conséquent, le poser également dans le traité avec la Pologne ne modifie en rien la situation de la Suisse au sujet de la politique d'immigration qu'elle voudra éventuellement adopter dans l'avenir. M. Sauser-Hall s'est finalement rallié à cette manière de voir, qui du reste est aussi celle du Département de Justice et de Police.

1. *Mémorandum du 25 avril 1922, non reproduit.*

2. *Non reproduit.*

L'article 2 du projet pose dans son alinéa 1^{er} le principe de la nation la plus favorisée quant aux rapports juridiques des ressortissants des deux Parties, — le second alinéa traite en quelque sorte de la procédure par laquelle est garantie l'assimilation aux nationaux. Il en résulte clairement que les Suisses seront traités par devant les tribunaux polonais comme les ressortissants polonais eux-mêmes.

L'expression «tous les droits et immunités», intentionnellement large et générale, englobe tout et je préfère ne pas préciser autrement, — elle laissera toujours, je crois, la faculté d'interpréter les cas particuliers qui pourraient se présenter sur la base des principes reconnus en Suisse. Je ne vois pas dès lors d'avantage à modifier cet article dans le sens du memorandum.

A l'article 3, l'exclusion des sociétés d'assurances et financières a été l'objet de longues discussions entre le délégué polonais et moi. J'ai dû me ranger au désir formel du premier qui m'a assuré que la Pologne avait des motifs spéciaux d'exclure les sociétés en question du principe général, ceci dicté non pas par une sorte de défiance vis-à-vis de la Suisse, mais bien vis-à-vis d'autres pays. Cette exclusion a été également prévue dans le traité avec la Tchécoslovaquie, et je sais d'avance que je ne pourrais pas obtenir une modification de l'article 3 dans ce sens. Mais, à mon avis, il s'agit avant tout pour la Pologne d'exclure l'exercice de l'activité de ces sociétés. Le texte révisé par M. Sauser-Hall ne contredit pas cette idée et je suis prêt à le soumettre à M. Strasburger à son retour de Gênes. De la sorte le principe de la reconnaissance internationale des personnes morales et des sociétés sera posé et sauvegardé et j'admets que du côté polonais et dans ces conditions on n'y verra pas d'objection, puisque en pratique rien ne sera changé au principe voulu par lui. Mais ceci à la condition que dans le second alinéa de l'article 3 révisé on ajoute dans la parenthèse les *sociétés financières* aux sociétés d'assurances. Je crois que de la sorte il sera donné dans une certaine mesure satisfaction à M. Sauser-Hall et j'admets, sur la base de ce qu'il écrit au début de la page 6 de son memorandum³, qu'il sera d'accord. Mais encore une fois je devrai me mettre tout d'abord d'accord avec M. Strasburger à ce sujet.

A l'article 4 je ne vois pas la nécessité de modifier le texte du projet. Les Suisses seront traités comme les ressortissants de la nation la plus favorisée et dans ces conditions j'estime que nous ne courrons aucun risque.

Je verrais d'autre part un sérieux danger à vouloir essayer de modifier en quoi que ce soit le texte de l'article 6, en le soumettant à une nouvelle discussion avec le représentant polonais. J'estime le résultat obtenu comme très important et il serait regrettable de le compromettre en voulant essayer d'obtenir davantage. Pour ma part, je vous avoue que je ne pensais pas arriver à obtenir la garantie dont il s'agit de la part de la Pologne et qui certainement constitue un très grand avantage au profit des Suisses. Pratiquement, les dispositions du projet ne peuvent nuire en

3. Sauser-Hall ne comprend pas pour quelle raison le gouvernement polonais propose de soumettre à un régime spécial les sociétés financières et les sociétés d'assurances: Au point de vue suisse, une distinction de ce genre peut être abandonnée sans inconvénients. D'ailleurs même si elle était maintenue, on pourrait consacrer le principe de la reconnaissance internationale des sociétés financières, quitte à ne permettre à ces dernières de n'exercer leur activité qu'avec une autorisation gouvernementale, solution analogue à celle préconisée pour les sociétés d'assurances (E 2001 (B) 4/5).

rien à la Suisse et je ne pense pas que les scrupules ou les craintes de M. Sauser-Hall à ce sujet soient fondés. En effet, l'alinéa 2 de l'article 6 ne fait allusion qu'aux «contributions etc. qui seraient imposées pour les besoins de la guerre ou par suite de circonstances exceptionnelles». Notre impôt de guerre suisse pourrait tout aussi bien s'appeler «impôt 1919 ou 1920», il a le caractère d'un impôt proprement dit et il est bien évident qu'il est à acquitter aussi bien par les Polonais ou autres étrangers que par les nationaux.⁴ Mais l'article 6 vise avant tout l'exemption pour les Suisses du paiement des emprunts et dons nationaux forcés ou de toutes autres contributions de guerre. Il constitue une garantie pour nos compatriotes dans un pays exposé comme la Pologne à toutes sortes d'évènements imprévus, — les Polonais en Suisse, à vues humaines, seront moins souvent dans le cas d'y faire appel.

Quant aux adjonctions préconisées par M. Sauser-Hall au troisième alinéa du même article, je n'y vois pas d'objection, — dans mon idée, du reste, elles ne veulent pas signifier que je sois partisan du «postulat Carlin».

A l'article 13, je suis naturellement d'accord de supprimer l'alinéa 2, puisque la Pologne a ratifié le statut de la Cour permanente, et à l'alinéa 3 je proposerais de remplacer «si pour ce motif ou pour un autre», par «si pour un motif quelconque». Je considère en effet qu'il est opportun de prévoir à toutes bonnes fins une procédure arbitrale spéciale pour le cas, qui certainement n'est pas absolument exclu, où la Cour de La Haye ne serait en mesure de rendre une sentence. Je l'ai du reste déjà dit à M. Sauser-Hall et il est préférable de maintenir l'annexe B à la convention, relative à la constitution et à la procédure du tribunal arbitral, même si ses dispositions ne devaient pas avoir d'application pratique.

Enfin, je suis d'accord également avec la rédaction proposée par M. Sauser-Hall pour l'alinéa 4 de l'article 14, ainsi qu'au sujet des quelques modifications purement formelles aux articles 7 et 10.

J'espère que le Département de l'Economie publique sera prochainement en possession des réponses et observations des différents Départements auxquels il s'était adressé et qu'il pourra me faire connaître définitivement quels sont ses vœux. Je serai alors à même, si la Conférence de Gênes est terminée et M. Strasburger revenu à Varsovie, de reprendre avec lui les négociations, qui, j'ai tout lieu de l'admettre, conduiront à l'adoption d'une convention commerciale acceptable pour nos deux Etats.⁵

ANNEXE

NOTICE⁶

La lettre en date du 6 mai⁷ de la Légation à Varsovie s'est croisée avec la nôtre du 4 du même mois.⁸ Elle ne répond pas, dès lors, à nos observations au sujet de la procédure de conciliation et d'arbitrage.

4. *Note en marge de Dinichert*: évidemment.

5. *Pour la convention de commerce entre la Suisse et la Pologne*, cf aussi FF, 1922, vol. II, pp. 721—741.

6. *Cette notice non datée est signée C. G., vraisemblablement Camille Gorgé.*

7. Cf. *document publié ci-devant.*

8. *Dans cette lettre, le Département politique exprimait l'opinion suivante: [...] Nous n'estimons*

Il n'en reste pas moins que M. Pfyffer persiste à envisager la nécessité d'une instance arbitrale destinée à se substituer à la Cour permanente de Justice internationale dans le cas où, pour une raison ou pour une autre, cette dernière ne pourrait se saisir du différend.

Quel que soit l'angle sous lequel on examine la question, on ne peut partager et encore moins comprendre la crainte qu'éprouve la Légation de se trouver un jour en présence d'une carence de juridiction.

Le projet de convention confère à la Cour permanente de Justice internationale compétence inconditionnelle et obligatoire pour tous les conflits résultant de l'interprétation ou de l'application du traité. Il est donc impossible, à moins qu'on ne veuille absolument envisager l'hypothèse brutale d'une dissolution de la Cour, d'imaginer, même théoriquement, le cas où la Cour devrait renoncer à son mandat de dire le droit.

A s'en tenir même à l'hypothèse de la Légation et à supposer que la Cour dût, à un moment donné, faire acte d'abdication, on se trouverait en face d'un fait si imprévu, d'une situation si exceptionnelle, d'un cas si rarissime que rien n'autorise à le prévoir dans un simple traité de commerce, dont la durée est d'ailleurs limitée et dont, par surcroît, les dispositions sont de portée plutôt générale et, rappelons-le, de caractère plutôt économique. Faire entrer une prévision de ce genre dans le cadre de l'article 14, article accessoire si l'on peut le dire, reviendrait à provoquer une rupture d'équilibre au détriment des stipulations essentielles, fondamentales du traité.

On peut tranquillement admettre, au surplus, que si, par extraordinaire, les faits donnaient raison à la Légation, les Parties auraient toujours le temps de se concerter et d'aviser aux moyens propres à substituer un prétoire nouveau au prétoire défaillant. Il ne faut pas oublier qu'en acceptant la juridiction obligatoire de la Cour de Justice pour une catégorie déterminée de litiges, les Etats ne le font nullement en considération de la Cour elle-même, mais en considération du principe qu'elle représente. Leur attitude est dictée avant tout par le souci d'aplanir les litiges qui les divisent suivant les règles du droit et quelquefois de l'équité. La Cour de Justice n'est qu'une *garantie de plus* en faveur de l'idéal commun qu'ils poursuivent. Si donc, dans le cas qui nous occupe, surgissait une contestation au sens du traité dont ne pourrait pas connaître la Cour de Justice, tout porte à croire que, d'accord sur le principe, qui consiste à soumettre obligatoirement le différend à un tribunal impartial, les deux Etats chercheraient d'emblée à tomber d'accord sur la question de fait que poserait la constitution d'un tribunal arbitral nouveau.

Les relations internationales, tout comme les relations du droit privé, sont, en effet, régies et dominées par le principe de la bonne foi.

pas qu'il soit nécessaire de créer, à côté de la Cour permanente de Justice internationale, un autre tribunal arbitral. Nous proposons, par contre, de faire précéder la procédure arbitrale proprement dite de la procédure de conciliation. Cette méthode nous paraîtrait particulièrement heureuse, appliquée à des litiges qui, en raison de leur importance plutôt secondaire, ne pourraient guère, pratiquement, être soumis à un prétoire aussi auguste que la Cour permanente de Justice internationale. [...] Il n'en reste pas moins que la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale est pour nous l'élément essentiel de l'appareil destiné à aplanir les différends divisant les Parties. La procédure de conciliation ne pourrait que le compléter, mais nullement le suppléer (E 2001 (B) 4/5).