

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 3 décembre 1923¹

2588. Règlement judiciaire des litiges qui viendraient à
s'élever entre la Suisse et le Japon

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 22 novembre 1923

Nombre de grandes Puissances, comme la Grande-Bretagne², la France³, l'Italie⁴, se sont montrées très réservées à l'égard de la politique que le Conseil fédéral avait projeté, avec l'approbation des Chambres fédérales, d'inaugurer en matière d'arbitrage. Elles se sont prudemment dérobées aux ouvertures qu'on leur avait faites en vue de donner, dans nos rapports avec elles, la plus large application possible au principe de l'arbitrage obligatoire. Le Japon, auprès duquel le Département politique avait tenté une démarche analogue, ne s'est guère montré plus

-
1. *Etait absent: G. Motta.*
 2. *Cf. n° 107.*
 3. *Cf. n° 157.*
 4. *Cf. nos 341, note 4, 348.*



favorable à l'idée d'asseoir sur des bases plus étendues, plus précises et plus sûres le règlement pacifique des conflits internationaux. Mais le mérite lui revient quand même d'avoir fait preuve à notre égard d'une franchise qui présente un certain contraste avec les réticences et les faux-fuyants qu'on a coutume de rencontrer dans les déclarations émanant de Gouvernements qui, par tradition autant que par inclination naturelle, sont réfractaires au principe de l'arbitrage général et inconditionnel. A la Légation de Suisse à Tokio, qui lui avait fait part, en novembre 1921, de nos propositions, il avait répondu⁵, tout en se réclamant des dispositions sur l'arbitrage et la conciliation contenues dans le Pacte de la Société des Nations, qu'il ne saurait conclure avec la Suisse un traité d'arbitrage qui

a) ne limiterait pas la compétence du tribunal arbitral aux seuls litiges d'ordre juridique;

b) ne renfermerait pas la clause de l'indépendance, de l'honneur, des intérêts vitaux ou de l'intérêt de tierces Puissances;

c) ne réserverait pas aux Parties contractantes l'entière liberté de décider sans appel si le litige d'ordre juridique affecte ou non l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux de l'une d'entre elles ou les intérêts d'une tierce Puissance.

Il ajoutait qu'il regrettait de n'être pas d'accord, sur ces différents points, avec les vues du Conseil fédéral. Mais, s'empressait-il de relever, «la solution pacifique des différends entre deux Etats — peu importe qu'il s'agisse de la Suisse et du Japon ou de tous autres Etats — dépend de la loyauté des Etats intéressés, de leur souci de respecter les traités et de leur sincère amour de la paix, plutôt que des dispositions détaillées des conventions». Il en concluait que la solution pacifique des litiges qui viendraient à diviser les deux Etats serait suffisamment assurée «lors même que la convention d'arbitrage serait conclue entre le Japon et la Suisse avec les réserves prémentionnées».

Encore que l'on discerne les raisons qu'une grande Puissance comme le Japon peut avoir, dans les conjonctures actuelles, de ne s'aventurer qu'avec circonspection dans le domaine de l'arbitrage, on pouvait émettre des doutes sur l'intérêt qu'aurait la Suisse à négocier un traité sur les bases proposées. On pouvait même se demander si elle n'irait pas à fin contraire du but poursuivi par elle, qui est de donner une nouvelle impulsion au règlement arbitral ou judiciaire des litiges internationaux, en prêtant la main à la conclusion d'un traité où figurerait tout ce qu'elle avait critiqué et presque rien de ce qu'elle avait défendu. Ces doutes conduisaient tout naturellement à la conclusion que l'élaboration d'un traité avec le Japon ne paraîtrait désirable que si le Gouvernement japonais consentait à y insérer tout au moins une disposition, un principe, qui réalisât un certain progrès sur l'état de choses auquel vont nos critiques. Aussi, suivant les instructions données, le 20 avril 1922⁶, à la Légation de Suisse à Tokio par le Département politique, M. Lardy avait remis une note⁷ dans ce sens au Gouvernement japonais. Au cours d'une conversation avec M. Tanaka, Vice-ministre des Affaires étrangères, celui-ci lui avait répété que son Gouvernement, par crainte de créer un précédent, se

5. Cf. n° 153 annexe.

6. Non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.

7. Le 30 mai 1922, Ch. L. E. Lardy transmet au gouvernement japonais un aide-mémoire, non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.

verrait dans la nécessité de maintenir intacte la clause de la souveraineté, de l'honneur et des intérêts vitaux, mais qu'il examinerait néanmoins la possibilité de faire une concession à la Suisse.

Par un mémorandum en date du 18 août 1923⁸, le Ministère japonais des Affaires étrangères a fait connaître en quoi pourrait consister cette concession. Tout en réitérant ses précédentes déclarations au sujet de la clause de l'honneur et des intérêts vitaux, il déclare n'avoir aucune objection à formuler contre la soumission à la Cour permanente de Justice internationale des litiges d'ordre juridique susceptibles de solution arbitrale ou plutôt judiciaire. Il se ralliait de la sorte à l'une des deux contre-propositions suisses.

Après un dernier entretien au Ministère des Affaires étrangères, au cours duquel M. Tanaka insista encore sur le prix que le Japon attachait à demeurer seul juge de la question de savoir si le litige affecte ou non la clause de l'indépendance, de l'honneur et des intérêts vitaux, M. Lardy écrivit au Département qu'il lui paraissait impossible d'obtenir davantage de la prudence dont le Gouvernement japonais entend s'entourer dans une matière aussi délicate.

II.

On ne peut se faire illusion sur le caractère du traité qui nous est proposé. Il ne marquerait pas, tant s'en faut, une étape nouvelle sur le chemin de l'arbitrage. Il aurait, en somme, la même portée pratique que les traités conclus en 1904⁹ par la Suisse avec la Belgique, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la France et la Suède et Norvège. Ce serait le traité classique où, au lieu de se lier par des dispositions précises sur les catégories de litiges à déférer obligatoirement à un tribunal arbitral ou à une cour de justice, les Parties sacrifient à un principe qui procède d'une conception, sinon faussée, du moins trop rigide de la notion même de la souveraineté des Etats, à un principe qui est demeuré, dans nombre de pays et notamment chez les grandes Puissances, à l'état d'un dogme sacro-saint sur lequel les idées propagées dans le monde par la Société des Nations n'ont guère eu de prise. Le temps, ici encore, fera probablement son œuvre. En tout cas, il est à espérer que le jour ne tardera pas à se lever où les grands Etats comprendront, en pleine communauté d'idées avec les petits, que le fait de soumettre obligatoirement un litige à l'arbitrage n'implique aucune abdication de souveraineté.

Mais le traité que le Japon nous propose de conclure, faut-il le rejeter pour le motif qu'il retarderait trop sur les idées qui ont trouvé leur expression dans le rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales du 11 décembre 1919?¹⁰ On peut hésiter à se prononcer; mais, à la réflexion, il semble bien qu'il faille répondre à la question par la négative.

Le rapport du 11 décembre 1919 est un programme. Il trace la ligne de conduite qu'il conviendrait de suivre pour atteindre ce qui, dans l'état actuel des relations internationales, peut apparaître, sinon comme un idéal, du moins comme le

8. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 7/5.

9. Cf. *DDS 5 rubriques I et XIII*.

10. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

plus haut sommet accessible sur le terrain accidenté de l'arbitrage. Mais rien n'empêche le Conseil fédéral d'apporter à ce programme des tempéraments, afin de prévenir un véritable divorce entre la théorie que nous soutenons et la pratique avec laquelle nous sommes bien forcés de demeurer en contact.

L'expérience a montré que nombre d'Etats ne sont pas encore mûrs pour les idées que la Suisse voudrait voir s'implanter dans le domaine de l'arbitrage. Sur les 53 Etats que compte actuellement la Société des Nations, 14 ont ratifié jusqu'ici le deuxième Protocole de Genève relatif à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale; mais il se trouve que ces 14 Etats ne comprennent aucune grande Puissance. Si l'on objecte que l'article 36 du Statut de la Cour de Justice internationale¹¹ a innové d'une façon trop radicale en la matière pour pouvoir être accepté en bloc par les grandes et moyennes Puissances, il faut dire que la plupart de ces Etats se sont refusés à toute discussion sur la possibilité d'introduire dans une convention, sous une forme même atténuée, le principe de l'arbitrage inconditionnel appliqué à certaines catégories de litiges. On est donc en droit de dire que, pour le moment, l'arbitrage obligatoire est demeuré une formule à l'usage exclusif des petits Etats.

Cette constatation ne doit pas nous amener à renoncer à conclure avec les Puissances qui ne partageraient pas entièrement nos vues des traités destinés à faciliter le règlement des différends internationaux; car un traité, présentât-il des imperfections de nature essentielle, est encore préférable à une situation vide de toute convention, même sous le régime de l'article XIII du Pacte¹², qui ne comporte, comme on sait, aucune obligation précise à la charge des membres de la Société des Nations.

Le traité en question revêtirait d'ailleurs une physionomie qui, pour l'époque, serait assez particulière. Il innoverait en ce sens que ce serait la première fois — si l'on en excepte les conventions que nous pourrions conclure, entre temps, avec la Tchécoslovaquie et le Brésil — qu'une convention générale d'arbitrage renverrait, en principe, à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale. Sous ce rapport, ce traité accuserait quand même un progrès sur les traités du même type conclus par la Suisse au début de ce siècle: le progrès que peut représenter, aux yeux de ceux qui suivent de près le développement d'une «justice internationale», le fait de soumettre un différend à une cour statuant selon des principes juridiques plutôt qu'au traditionnel tribunal arbitral, qui est fréquemment amené à sacrifier le droit pur à l'opportunité politique.

III.

Le Département politique a donc élaboré un projet de traité à soumettre au Gouvernement japonais. Ce projet s'inspire évidemment du type normal des traités d'arbitrage qui ont vu le jour en si grand nombre depuis la première conférence internationale de La Haye de 1899. Il renferme néanmoins certaines dispositions, déjà plus modernes (article 5, article 6, alinéa 2, et article 7), empruntées au traité d'arbitrage germano-suisse du 3 décembre 1921.¹³

11. *Pour le statut de la Cour Internationale*, cf. FF, 1921, vol I, pp. 348—362.

12. FF, 1919, vol. IV, p. 687.

13. Cf. nos 111, 138, 149.

L'article premier, qui est en quelque sorte l'ossature du traité, n'appelle pas d'autres observations que celles déjà formulées. Quant à l'article 2, il pose en règle générale que les différends susceptibles de règlement judiciaire seront déférés à la Cour permanente de Justice internationale. Pour des raisons d'ordre pratique, il a paru bon d'apporter une atténuation au principe en ce sens que les Parties pourraient toujours convenir de porter le litige, non pas devant la Cour permanente de Justice internationale statuant en séance plénière, mais ou bien devant sa Chambre de procédure sommaire, telle qu'elle est prévue à l'article 29 de son Statut et aux articles 67 à 70 de son Règlement, ou bien devant un tribunal arbitral constitué d'un commun accord par les Parties. Le but de cette dérogation à la règle générale consacrée par le traité serait de gagner du temps là où la solution du litige requerrait célérité et aussi de donner plus de souplesse à la procédure arbitrale ou judiciaire, les Etats en litiges pouvant avoir, dans certaines circonstances, un réel intérêt à soumettre telle contestation à une procédure judiciaire accélérée ou à un tribunal particulier constitué par des arbitres de leur choix.

Comme dans tous les traités d'arbitrage que la Suisse a déjà conclus, le véritable point de départ de la procédure serait marqué par l'élaboration d'un compromis, établi par simple échange de notes entre les deux Gouvernements. C'est ce que prévoit l'article 3. Cela nous amène à envisager l'hypothèse où les Parties n'arriveraient pas à s'entendre, dans un délai déterminé, sur les points à fixer dans le compromis. Il serait opportun de prévoir, à ce propos, que, si un désaccord entre les Parties subsistait encore à l'expiration d'un délai de six mois, par exemple, à compter de la notification d'un projet de compromis par le gouvernement le plus diligent, la Cour de Justice internationale pourrait être saisie par voie de simple requête, en conformité de l'article 40 de son Statut.

Cet article (art. 4 du projet) a cependant peu de chances d'être agréé par le Gouvernement japonais, qui y verra peut-être un moyen de restreindre la liberté absolue des Gouvernements d'apprécier ce qu'il y a lieu de soumettre ou de ne pas soumettre à la décision de la Cour de Justice. Malgré l'échec probable de la proposition suisse, il conviendrait néanmoins de maintenir, à titre d'indication, cette disposition dans le projet suisse. Il se peut, en effet, que, pour sortir de cette difficulté, le Gouvernement japonais envisage d'un œil favorable la constitution d'une commission de conciliation, qui pourrait être créée sur le modèle du «Règlement» adopté par l'Assemblée de la Société des Nations, en date du 22 septembre 1922¹⁴, et aurait, entre autres, pour tâche d'élaborer le compromis en cas de désaccord prolongé entre les Parties litigantes. Mais s'il préférerait ne pas tenir compte du tout des attermolements auxquels peut donner lieu l'établissement du compromis, le mieux serait encore d'acquiescer à son désir, car la Suisse n'aurait aucun intérêt à faire échouer le traité sur cet écueil.

Il est *décidé* de soumettre au Gouvernement japonais le projet de traité, proposé par le Département politique, relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Japon.¹⁵

14. Reproduite dans le Journal de la troisième assemblée de la SdN, 1922, n° 18, pp. 209—210.

15. Le traité de règlement judiciaire fut conclu à Tokyo le 26 décembre 1924; il entra en vigueur à la date de l'échange des ratifications, le 19 décembre 1925; RO, 1926, Tome 42, pp. 26—29.