

*Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 5. März 1928*373. Traité d'amitié et de commerce entre la Suisse
et les Etats-Unis d'Amérique

Département politique. Proposition du 3 février 1928

Département de l'économie publique. Corapport du 16 février 1928

Département politique. Corapport du 23 février 1928¹

Par décision du 9 octobre 1923, le Conseil fédéral a pris acte des ouvertures faites par le ministre des Etats-Unis d'Amérique à Berne touchant la conclusion, entre la Suisse et les Etats-Unis, d'un accord destiné à remplacer le traité d'amitié et de commerce, du 25 novembre 1850, encore en vigueur entre les deux pays et s'est déclaré prêt à entrer en négociations à cet effet. Cette décision fut communiquée le jour même à M. Grew.

Par note du 28 octobre 1926², la légation des Etats-Unis d'Amérique à Berne a remis au département politique un projet de traité d'amitié, de commerce et consulaire, destiné à servir de base de discussion. Ce projet a été aussitôt soumis à l'examen des divers services fédéraux intéressés. L'étude attentive à laquelle il a été procédé a conduit à la conclusion qu'un grand nombre de stipulations du projet américain ne pourraient être acceptées sans amendement et qu'il serait préférable de négocier et de conclure séparément avec la légation des Etats-Unis à Berne deux accords distincts: l'un ayant trait au statut juridique et aux privilèges consulaires, qui concerne plus spécialement le département politique et le département de justice et police, l'autre touchant les questions commerciales, qui est du ressort du département de l'économie publique. Cette procédure, qui a l'avantage de ne pas lier ensemble des matières fort différentes, est conforme à la pratique internationale actuelle, le département politique croit pouvoir admettre qu'elle rencontrera l'agrément du gouvernement des Etats-Unis.

D'entente avec le département de justice et police et, pour le protocole final, avec le département de l'économie publique, le département politique a élaboré, en conséquence, le projet ci-joint³ de traité d'amitié, de protection juridique et consulaire entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique.

Ce projet appelle les observations suivantes:

[...]

Protocole final. Le projet du département politique portait primitivement que «ni l'une ni l'autre des Parties contractantes ne saurait invoquer la clause de la nation la plus favorisée pour réclamer, soit le bénéfice des avantages qu'un Etat

1. *Diese drei Dokumente in:* E 2001 (C) 3/12.

2. E 2001 (C) 3/12.

3. *Nicht abgedruckt.*

tiers aurait obtenus à raison d'une sentence arbitrale ou judiciaire internationale». Il a semblé au département de l'économie publique que cette disposition était formulée d'une manière trop catégorique⁴. Elle paraît avoir été prévue, exposa-t-il, pour tenir compte de considérations d'ordre fiscal. Sur ce point, elle consacre le bien-fondé de l'attitude d'une puissance étrangère qui, contrairement à la demande qui lui avait été faite, refusa de faire bénéficier la Suisse, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, d'une sentence arbitrale rendue contre elle dans un différend fiscal avec un autre Etat. Les raisons pour lesquelles le gouvernement suisse abandonnerait, expressément et sur toute la ligne, un point de vue qu'il n'a pu faire triompher sur un point particulier devraient, semble-t-il, être exposées. Cela d'autant plus que la question de principe de savoir si le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée s'étend aux avantages résultant d'une sentence arbitrale ou judiciaire internationale mériterait un examen approfondi. En matière commerciale, en tous cas, le département de l'économie publique n'hésiterait pas à soutenir l'affirmative et à revendiquer ce bénéfice. Dans ces conditions, il paraîtrait préférable, soit de ne pas mentionner cette question délicate dans le protocole, soit, au moins, de rédiger la stipulation en cause de telle manière que la renonciation qu'elle prévoit ne puisse être invoquée uniquement et exclusivement que dans les domaines faisant l'objet du traité d'amitié, de protection juridique et consulaire.

La doctrine du droit des gens pose en principe qu'un arbitrage ne déploie ses effets qu'entre les Parties litigantes⁵. On peut se demander, cependant, si, lorsqu'une sentence judiciaire ou arbitrale a fixé l'interprétation qu'il convient de donner à un engagement contractuel intervenu entre deux Etats, les Etats bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée ne peuvent se prévaloir de l'interprétation qu'une décision impartiale a déclarée seule juste.

En attendant que le perfectionnement du droit international fournisse sur ce point une solution incontestable, le seul moyen d'éviter l'incertitude consisterait à le trancher empiriquement par des stipulations expresses à insérer dans les accords basés sur la clause de la nation la plus favorisée. Mais on peut légitimement hésiter avant de décider s'il convient de le faire dans le sens de l'affirmative ou de la négative.

Admettre que les avantages résultant de sentences arbitrales pourront être revendiqués en vertu de la clause de la nation la plus favorisée nous permettrait de bénéficier utilement de la solution qu'un autre Etat ayant des intérêts analogues aux nôtres aurait réussi à obtenir, par une procédure judiciaire ou arbitrale, d'un pays nous accordant le traitement de la nation la plus favorisée. Il n'y aurait aucun motif péremptoire de nous priver de cet avantage si la solution judiciaire ou arbitrale des différends internationaux était de règle dans les relations entre tous les Etats. Nous courrions le risque, peut-être, d'être entraînés parfois à aller plus

4. Das Protokoll folgt hier den Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartementes in seinem Mitbericht vom 16. 2. 1928.

5. Das Protokoll folgt bis zur Beschlussfassung den Ausführungen des Politischen Departementes in seinem Mitbericht vom 23. 2. 1928.

loin que nous ne le pensions et à devoir concéder, non seulement à un Etat déterminé, mais à tous les Etats auxquels nous aurions accordé le traitement de la nation la plus favorisée, des facilités que nous n'aurions pas prévues; mais nous serions assurés de la réciprocité.

Dans l'état actuel des relations internationales, il serait préférable, au risque de ne pouvoir réclamer le bénéfice d'une sentence arbitrale donnant à un Etat tiers des droits auxquels nous aurions intérêt à prétendre, de limiter le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

Ce conseil de prudence paraît s'imposer avec une force particulière dans les relations entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique. En effet, tant en vertu des traités suisses de règlement judiciaire et d'arbitrage que par suite de l'adhésion de la Suisse à l'article 36, 2e alinéa, du statut de la cour permanente de justice internationale, la majorité des Etats avec lesquels la Suisse est en rapport peuvent exiger qu'un engagement international conclu par la Confédération fasse l'objet d'une décision judiciaire ou arbitrale. Au contraire, les Etats-Unis, qui ne sont pas près d'adhérer à l'article 36, 2e alinéa, du statut de la cour, n'ont conclu jusqu'ici qu'un nombre très limité de traités d'arbitrage. Encore ces derniers sont-ils entourés de réserves qui en diminuent considérablement la portée; chaque cas d'arbitrage devra, notamment, faire l'objet d'un compromis spécial approuvé par le Sénat américain, qui aura donc la faculté d'éviter une sentence lorsqu'un procès lui paraîtra s'engager dans des conditions défavorables aux Etats-Unis. Force est donc de reconnaître que, si l'extension de l'application d'une sentence arbitrale par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée devait être admise actuellement dans les relations entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, semblable principe favoriserait les Etats-Unis plutôt que la Suisse.

Si les considérations qui précèdent paraissent décisives en faveur de la réserve à la clause de la nation la plus favorisée dans le protocole final du projet de traité ci-annexé on n'oserait affirmer qu'elles s'imposent avec autant de force dans le domaine du traité de commerce. Il est possible qu'en matière commerciale, les Etats-Unis se soient montrés moins circonspects à l'égard de l'arbitrage que dans d'autres domaines et que nous puissions admettre le principe de l'extension des sentences arbitrales par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée sans avoir à craindre que ce principe ne joue guère qu'en faveur des Etats-Unis. Ce point mérite en tous cas d'être examiné attentivement, et le département de l'économie publique a eu grand' raison de demander que la question ne soit pas préjugée tant qu'il n'aura pas été complètement élucidé.

Bien que l'insertion d'une réserve dans un protocole final au traité d'amitié, de protection juridique et consulaire entre la Suisse et les Etats-Unis ne puisse guère être invoquée pour interpréter d'autres accords que le susdit traité, il n'y a aucun inconvénient, bien au contraire, à donner au dit protocole final une teneur qui interdise une pareille extension⁶.

6. *Der endgültige Text des Protocole final, wie er am 23.2.1928 vom Politischen Departement vorgeschlagen und vom Bundesrat beschlossen wurde, ist als Annex abgedruckt.*

6. MÄRZ 1928

655

Se fondant sur ces considérations, le Conseil *arrête*:

1. Le département politique est chargé de proposer à la légation des Etats-Unis d'Amérique à Berne de remplacer le traité d'amitié et de commerce américano-suisse du 25 novembre 1850 par deux accords distincts, soit un traité d'amitié, de protection juridique et consulaire et un traité de commerce.
2. Le projet /.../ de traité d'amitié, de protection juridique et consulaire entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, est approuvé.
3. Le département politique est chargé de soumettre, comme base de discussion, ce projet de traité à la légation des Etats-Unis d'Amérique.
4. Le département de l'économie publique est chargé d'examiner s'il n'y a pas lieu de soumettre à la légation des Etats-Unis à Berne un projet de traité de commerce entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique⁷.

ANNEX

PROTOCOLE FINAL

Au moment de procéder à la signature du traité d'amitié, de protection juridique et consulaire conclu à la date de ce jour entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, déclarent qu'il est bien entendu que ni l'une ni l'autre des Parties contractantes ne saurait invoquer la clause de la nation la plus favorisée prévue par ledit traité d'amitié, de protection juridique et consulaire pour réclamer, soit le bénéfice des avantages qu'un Etat tiers aurait obtenus à raison d'une sentence arbitrale ou judiciaire internationale, soit le traitement fiscal spécial qui aurait été stipulé en faveur des ressortissants d'un Etat tiers par un accord destiné à éviter la double imposition.

7. Punkt 4 des Beschlusses figuriert nicht im Antrag des Politischen Departementes. – Am 22.6.1928 hiess der Bundesrat einen Entwurf zu einem Handelsvertrag mit den Vereinigten Staaten gut und liess ihn durch das Volkswirtschaftsdepartement der amerikanischen Gesandtschaft in Bern unterbreiten (E 1004 1/310). Es kam in der Folge aber nicht zu konkreten Verhandlungen, da eine Stellungnahme der amerikanischen Regierung zu den beiden schweizerischen Entwürfen ausblieb. Vgl. GBer 1928, S. 36 und 502.