

Projet.

Ch. Foye, 12.12.28
18.5.28

A U C O N S E I L F E D E R A L .

B14/4Am -

Conclusion d'un traité de
 conciliation et d'arbitrage
 avec les Etats-Unis d'Amé-
 rique.

A la suite de l'approbation par les Chambres fédé-
 rales des grandes lignes de la politique que le Conseil fédé-
 ral se proposait d'adopter dans le domaine du règlement paci-
 fique des différends internationaux et qu'il avait définie dans
 son rapport aux Conseils législatifs ~~en date~~ du 11 novembre
 1919, le Département ~~politique, conformément aux instructions~~
~~reçues,~~ avait saisi le Gouvernement des Etats-Unis, comme
 nombre d'autres Gouvernements, de propositions tendant à la
 conclusion d'un traité de conciliation et d'arbitrage à effets
 étendus. Les pourparlers entamés à cet effet à Washington
 n'avaient, toutefois, abouti à aucun résultat. Le Gouvernement
 américain, qui entendait réserver son attitude jusqu'à règle-
 ment de la question de l'adhésion des Etats-Unis à la Cour
 permanente de Justice internationale, ^{ne voulait pas} ~~n'avait pas cru pouvoir~~
~~prendre sur lui de conclure incontinent~~ des traités d'arbitrage
 d'un autre type que les traités d'avant-guerre contenant la
 clause des intérêts vitaux, de l'indépendance et de l'honneur.
 Aussi s'était-il borné à nous proposer de mettre à nouveau en



- 2 -

vigueur, pour une durée de cinq ans, le traité de ce type qui avait été conclu entre les deux pays le 29 février 1908 et qui, après deux renouvellements, était ~~venu définitivement~~ à expiration en décembre 1918. Nous n'avions pas cru devoir donner suite à cette proposition, préférant attendre des temps meilleurs pour conclure avec les Etats-Unis un traité à clause compromissoire qui présentât ~~quelques~~ ^{un réel} intérêt pratique.

La participation des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, s'étant heurtée, ^{sans succès} finalement à d'insurmontables difficultés, ce n'est que ~~tout~~ récemment que le Gouvernement américain se résolut à donner une nouvelle orientation à sa politique en matière d'arbitrage. Le 6 février dernier, il conclut, ~~en effet~~, avec le Gouvernement français un traité d'arbitrage qui, s'il comportait encore des clauses restrictives du principe de l'arbitrage, n'éliminait pas moins ~~complètement~~ les réserves surannées des intérêts vitaux, de l'indépendance et de l'honneur. Le traité conclu venait se combiner, par ailleurs, avec le traité d'enquête-conciliation déjà en vigueur entre la France et les Etats-Unis.

Peu de temps après la conclusion du traité franco-américain, le Gouvernement des Etats-Unis, ~~dans son désir de contribuer activement, pour sa part, au maintien de la paix générale,~~ s'offrit à négocier des traités analogues avec la plupart des pays. ^{C'est ainsi qu'il} ~~fit~~ des ouvertures à cet effet dans plusieurs capitales et communiqua, ~~en particulier,~~ à notre

- 3 -

Légation à Washington, un projet du traité d'arbitrage qu'il serait prêt à conclure avec la Suisse (annexe I). Comme ^{d'après ce projet,} l'arbitrage ~~est~~ ^{serait} d'application limitée et qu'à Washington on attache du prix à la procédure d'enquête-conciliation telle qu'elle a été instituée par les traités connus sous le nom de traités Bryan, le Gouvernement américain nous propose, en même temps, de ratifier ~~le traité Bryan qui avait été conclu, en 1914, entre les Etats-Unis et la Suisse.~~ ^{et de conclure un accord} Si cette proposition était acceptée, les rapports des deux pays en matière d'arbitrage et de conciliation seraient donc réglés, ~~comme ce sera, en particulier, le cas entre les Etats-Unis et la France,~~ ^{entre autres} par deux traités distincts: un traité Bryan et un traité d'arbitrage.

Le traité Bryan, ~~visé par le Gouvernement des Etats-Unis,~~ soit le "traité concernant l'ajournement d'une déclaration de guerre entre la Suisse et les Etats-Unis", signé, à Washington, le 13 février 1914 (annexe II), n'a pas été ratifié, conformément à une entente intervenue entre les Parties, en raison de la guerre mondiale, qui éclata quelques mois plus tard et qui paraissait devoir apporter des modifications ~~plus ou moins profondes~~ dans la pratique de l'arbitrage international. La guerre finie, il ne fut plus question de cet accord entre les deux pays.

Devrions-nous maintenant le sortir de l'oubli pour le soumettre à l'approbation des Chambres ? - Ce ne serait ^{pas} ~~pas~~ ^{général} très expédient, semble-t-il, Dans l'intervalle, de grands progrès ont été réalisés dans le domaine de l'arbitrage et de la conciliation.

- 4 -

Ce qui pouvait apparaître, en 1914, comme une innovation particulièrement heureuse a fait, depuis, l'objet d'enquêtes et d'études dont le résultat ne saurait être passé complètement sous silence. Il n'est pas jusqu'à la terminologie utilisée dans ce domaine qui n'ait subi l'influence du temps et de l'expérience. S'il n'est pas entré en vigueur, le traité du 13 février 1914 n'a pas moins vieilli. Le seul titre dont on l'a affublé: "traité concernant l'ajournement d'une déclaration de guerre entre la Suisse et les Etats-Unis" ferait aujourd'hui l'effet d'une étrangeté. Que l'on maintienne en vigueur un traité quelque peu démodé, ^{il n'y a là} ~~rien de plus~~ d'anormal; mais ratifier tout exprès un traité qui, dès le premier jour, ~~de son entrée en vigueur,~~ se révélerait désuet serait d'une opportunité plus que douteuse.

On pourrait songer à conclure un nouveau traité de conciliation avec les Etats-Unis. Il n'y a toutefois pas lieu de se dissimuler qu'en dépit de tous les progrès réalisés, ce traité ne différerait sans doute pas considérablement de l'ancien en raison du peu de plasticité de la politique américaine dans ce domaine. Or, comme nous aurions à conclure, en même temps, un traité d'arbitrage, on ne voit pas pourquoi la négociation ne porterait pas sur un accord qui réunirait les deux traités en un seul. ~~Ce serait infiniment plus pratique et d'ailleurs conforme à l'usage. On aurait peine à discerner l'intérêt qu'aurait le Gouvernement américain à pousser à ses dernières limites la schématisation des accords négociés sur son initiative.~~ L'essentiel pour ^{le Gouvernement des Etats-Unis} lui, ce n'est pas, ce nous semble, de se lier par deux traités

- 5 -

distincts avec tels pays donnés, mais bien de contracter avec eux un minimum d'engagements conformes aux principes dont il entend s'inspirer dans sa politique d'arbitrage. ^{Cependant, si} Cela paraît ~~si vrai que l'on peut d'ores et déjà s'attendre à ce que le Gouvernement américain ne manifeste aucun empressement à accueillir, au cours de la négociation, des propositions qui sortiraient du cadre des traités Bryan ou du traité d'arbitrage franco-américain. Tout porte à penser, en effet, que ces deux derniers traités ont, à Washington, la valeur de traités-type et qu'il serait vain, sous couleur d'en améliorer quelque peu l'économie, de discuter l'un ou l'autre des principes fondamentaux qu'ils consacrent. Si donc~~ nous voulons aboutir à la conclusion d'un accord avec les Etats-Unis, nous n'y parviendrons guère qu'en suivant aussi près que possible les lignes générales des projets que le Gouvernement américain propose comme modèles. Reste à examiner si ce qu'on nous offre est acceptable et, le cas échéant, si nous aurions intérêt à prêter les mains à un accord qui, en dernière analyse, s'avérerait de valeur assez médiocre.

En ce qui concerne la procédure de conciliation, il ne fait guère de doute que le Gouvernement américain, ~~qui n'a rien abandonné des conceptions dont s'inspirent les traités Bryan,~~ s'en tiendra nettement au principe de la conciliation n'intervenant qu'à titre subsidiaire. L'idée d'une procédure préliminaire de conciliation ne paraît pas avoir gagné beaucoup d'adeptes aux Etats-Unis. L'arbitrage y est toujours considéré

- 6 -

comme la méthode de règlement par excellence, la conciliation étant réservée aux cas où le recours à des arbitres n'apparaît plus compatible avec la souveraineté et la dignité étatiques. Cette conception est ~~loin d'être~~ ^{loin d'être} l'apanage exclusif des hommes d'Etat américains. ~~Nous l'avons rencontrée ailleurs.~~ C'est sur le principe de la conciliation subsidiaire qu'est fondé, par exemple, le système à la base de notre traité d'arbitrage et de conciliation avec l'Allemagne et de nos traités de conciliation avec la Suède, le Danemark et les Pays-Bas. Ce même principe ~~ré~~ apparaît dans les accords de Locarno. Nous aurions mauvaise grâce, dans ces conditions, à faire des difficultés pour l'introduire dans un accord avec les Etats-Unis.

Quant à la procédure d'arbitrage, son application ne pourrait guère être étendue au delà des limites que lui a assignées le Gouvernement des Etats-Unis. ~~En effet,~~ ^A abstraction faite de certaines modifications apportées à son préambule, le projet soumis à notre examen est la reproduction intégrale du traité d'arbitrage franco-américain, moins son article premier, ^{qui} ~~Comme cet article ne constitue qu'un simple renvoi au traité Bryan en vigueur entre les Etats-Unis et la France, il s'ensuit que le projet américain comporte déjà le maximum de ce qui pourrait nous être concédé.~~ Demander plus que ce qui a été octroyé à la France serait, de toute évidence, s'exposer à un refus.

Le traité envisagé par les Etats-Unis poserait en principe:

1° (article premier, alinéa 1, du projet) que "tous différends concernant des affaires internationales dans lesquels

- 7 -

les Hautes Parties Contractantes se trouvent engagées par suite de la prétention d'un droit allégué par l'une à l'encontre de l'autre en vertu d'un traité ou autrement, différends qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique ou par le recours à une Commission de conciliation appropriée et qui seraient "justiciables" par leur nature, parce que susceptibles de règlement en application des principes du droit et de l'équité, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye par la Convention du 18 octobre 1907 ou un autre tribunal compétent.....";

2° (article premier, alinéa 2) que le compromis (qualifié "d'accord spécial" ~~dans le projet~~) devra être approuvé par le Sénat des Etats-Unis;

3° que les stipulations du traité ne pourront être invoquées relativement aux différends dont l'objet

a) relève de la compétence exclusive de l'une ou de l'autre des parties contractantes;

b) affecte les intérêts d'Etats tiers;

c) touche au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis d'Amérique dans les affaires américaines, communément connue sous le nom de doctrine de "Monroe");

d) touche à l'observation des engagements assumés par la Suisse en conformité du Pacte de la Société des Nations.

L'article premier, dont nous avons reproduit ~~mot~~ ~~à mot~~ une partie des termes, est d'une rédaction si alambiquée que le sens exact se perd un peu sous l'accumulation des pré-

- 8 -

cisions. On ne voit pas bien, en particulier, ce qu'il convient d'entendre par des "différends concernant des affaires internationales" dans lesquels les parties contractantes se contesteraient un droit. S'agirait-il d'une limitation supplémentaire de l'arbitrage introduite ^{avec soin} ~~subrepticement~~ dans le traité avec la France ? Les questions qui ne seraient pas des "affaires internationales" seraient-elles exclues de l'arbitrage ? Mais le fait même qu'une question donnée suscite un litige entre deux Etats ne suffit-il pas à lui conférer un caractère international ? ~~Dans l'affirmative, pourquoi introduire cette notion nouvelle dans la terminologie usuelle ?~~ A s'en tenir à une étude qui a été publiée récemment sur l'économie du traité d'arbitrage franco-américain (Philip C. Jessup, "The United States and Treaties for the avoidance of war", International Conciliation, Avril 1928, No 239, p. 203), ce dernier traité ferait mention des "affaires internationales" par opposition aux "affaires domestiques", c'est-à-dire aux affaires qui relèvent de la compétence exclusive de chaque Etat. Or les différends qui ressortissent exclusivement ~~à~~ la compétence des parties contractantes sont expressément soustraits à toute procédure d'arbitrage en vertu de l'article 3, lit. a) du projet américain. Les termes "affaires internationales" de l'article premier seraient donc superflus. Pour prévenir tout malentendu, mieux vaudrait alors les supprimer.

On n'aperçoit pas non plus l'utilité qu'il y a de définir les différends dans lesquels les parties contractantes

- 9 -

"se trouvent engagées par suite de la prétention d'un droit allégué par l'une à l'encontre de l'autre en vertu d'un traité ou autrement". En introduisant dans l'article premier du projet les mots: "différends qui seraient justiciables par leur nature, parce que susceptibles de règlement en application des principes du droit et de l'équité", on alourdit inutilement, ~~au risque d'en fausser l'interprétation,~~ la teneur d'une des stipulations essentielles du traité. Cette définition pourrait d'ailleurs difficilement se concilier avec l'économie générale de l'accord, puisque, selon son article II, tous litiges qui ne tombent pas sous le coup d'une des quatre réserves susmentionnées sont susceptibles d'une solution arbitrale, indépendamment, par conséquent, de la question de savoir s'ils sont "justiciables par leur nature, parce que susceptibles de règlement en application des principes du droit et de l'équité". Si elle est inutile, la définition qu'impliquent ces derniers termes a, par surcroît, le défaut de contenir un contresens. Il n'est ^{genre de} pas un différend, en effet, qu'il soit d'ordre juridique ou même purement politique, qui ne puisse, en définitive, être réglé "en application des principes du droit et de l'équité". C'est bien l'idée qui est à la base de notre traité de conciliation et de règlement judiciaire avec l'Italie et d'autres traités du même type conclus par la Suisse. Le contresens ne disparaîtrait que si le mot "équité" n'avait pas, en pays anglo-saxons, le même sens que chez nous. Mais alors le texte de l'article premier du traité

- 10 -

envisagé reposerait sur une ambiguïté, ce qui ne serait guère admissible.

L'article premier du projet américain pourrait ainsi être ramené ~~avantageusement~~ à une formule plus concise, et, pour simplifier, sans s'écarter, quant au fond, du texte élaboré à Washington, nous proposerions de reprendre une formule analogue à celle qui figure à l'article 3 du traité de Locarno du 16 octobre 1925 et qui s'apparente étroitement à la formule américaine: "Toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises.....". Ce serait encore la façon la meilleure d'exprimer l'idée, en soi fort simple, que l'arbitrage ne portera, en principe, que sur des différends d'ordre juridique.

Le même article appelle une autre critique, ~~mais exclusivement de fond cette fois-ci~~. Il prévoit que les parties ne s'adresseront, en thèse générale, à la Cour permanente d'arbitrage à La Haye ou à un autre tribunal arbitral que pour des "différends qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique ou par le recours à une Commission de conciliation appropriée". L'illogisme de cette stipulation saute aux yeux. ~~On sait et~~ nous avons déjà relevé que le recours à une Commission de conciliation Bryan ~~et le Gouvernement américain nous demande d'instituer une Commission de ce genre -~~ ne se justifie qu'à défaut d'arbitrage. Ce principe pourrait être énoncé lapidairement comme suit: L'arbitre exclut le conciliateur. Or le

- 11 -

projet américain prévoit précisément le contraire, à savoir que les litiges susceptibles de solution arbitrale ne seraient soumis à des arbitres que si, après échec des négociations diplomatiques, ils "n'auraient pu être réglés..... par le recours à une Commission de conciliation..."

Il est ~~cependant~~ incontestable que, si un traité Bryan ou des ^{dispositions} ~~stipulations~~ en tenant lieu stipulent qu'il ne pourra être fait appel à une Commission de conciliation que lorsque toute ^{et} ~~possibilité d'~~ arbitrage demeure exclu^d, - et c'est là une des caractéristiques essentielles des traités Bryan, - le traité d'arbitrage dont l'économie vient se combiner avec celle du traité Bryan ne saurait déclarer, à son tour, qu'il ne sera fait appel à un tribunal arbitral que lorsque tout ^{le} recours à une procédure de conciliation s'avérera impossible. Ce serait un cercle vicieux dont on sortirait peut-être malaisément dans la pratique. La contradiction ^{paraît avoir} ~~aura~~ échappé au Département d'Etat ^{américain} ~~comme elle a~~ échappé aux négociateurs du traité franco-américain. Nous serions sans doute tout disposés à nous rallier, pour notre part, au système prévu par l'article premier du projet américain, mais on peut d'ores et déjà tenir pour certain que, nonobstant la lettre même de son projet, le Gouvernement de Washington n'admettrait pas qu'un différend susceptible de solution arbitrale pût être soumis préalablement à une procédure de conciliation. Les mots: "ou par le recours à une Commission de conciliation appropriée" devraient, dès lors,

être supprimés du projet de traité.

On pourrait aussi reprocher au même article du projet américain de ne pas envisager l'éventualité d'un désaccord entre les parties sur l'organisation du tribunal arbitral. A défaut d'entente sur ce point, ~~et il dépendrait d'une seule des parties pour qu'il en fût ainsi~~, la mise en oeuvre de la procédure d'arbitrage se trouverait paralysée. Nombre de traités conclus par la Suisse ont paré à ce risque. Il n'y aurait, toutefois, pas grand intérêt à combler cette lacune dans le traité qui nous occupe; car, même si l'établissement du compromis était confié à une instance impartiale en cas de désaccord persistant entre les parties, son exécution ultérieure ne serait pas moins subordonnée au consentement du Sénat des Etats-Unis. Il est inutile de trop systématiser lorsque tout dépend, en dernier ressort, de la bonne volonté d'une des Parties.

L'introduction d'une méthode de règlement qui permettrait d'assurer le fonctionnement en quelque sorte automatique de la procédure d'arbitrage irait à l'encontre des conceptions américaines. Les Etats-Unis n'ont jamais accepté et n'accepteront vraisemblablement pas avant longtemps de s'engager à recourir à l'arbitrage sans réserver l'approbation définitive du Sénat. Cette condition est pour eux d'importance primordiale, et il serait vain de chercher à en provoquer l'élimination en faisant valoir que, grevé d'une pareille clause, le traité comporte, en définitive, moins une obligation qu'une faculté de recourir à des ar-

- 13 -

bitres dans des cas donnés. Le fait est que les Etats-Unis sont opposés au principe de l'arbitrage strictement obligatoire.

~~Cette attitude a la valeur d'une tradition politique et l'Etat étranger qui voudrait en discuter le principe fermerait d'emblée la voie à toute possibilité d'accord avec Washington.~~

Quant aux réserves qui conditionnent l'application du traité, la quatrième (réserve des engagements contractés par la Suisse en conformité du Pacte de la Société des Nations) ne jouerait qu'en notre faveur et servirait de pendant à la troisième réserve (doctrine de "Monroe"), dont les Etats-Unis auraient le bénéfice exclusif. ~~Nous ne nous y arrêterons pas, car il est bien évident que nous ne saurions prêter les mains à un accord qui pourrait nous amener à transgresser les engagements découlant de notre affiliation à la Société des Nations.~~ Pour ce qui est des trois autres réserves, on peut dire ~~d'elles ce que nous avons dit de la clause relative à l'approbation du compromis par le Sénat.~~ ^{qu'elles} Intimement liées à la politique étrangère des Etats-Unis, elles sont à prendre ou à laisser. On a ^{déjà observé} ~~dit~~ et le Département d'Etat a confirmé officieusement à notre Légation qu'elles restreignent assez considérablement le nombre des contestations arbitrables. Cela ^{est surtout} ~~peut être~~ vrai dans le cas d'un traité conclu par les Etats-Unis avec une grande Puissance, attendu que les différends qui viendraient à surgir entre les deux pays revêtraient ~~sans doute~~ assez facilement, en raison de l'importance des intérêts en jeu, un caractère politique ^{marqué} ~~accentué~~. Mais, dans les

- 14 -

rapports entre la Suisse et les Etats-Unis, le risque de voir dégénérer un litige en un conflit d'ordre politique est beau-
~~coup~~ moins grand. ~~Or, en admettant, d'accord avec l'expérience,~~
~~que les différends susceptibles de s'élever entre les Etats-~~
~~Unis et un petit Etat comme le nôtre ne seront généralement~~
~~que de nature juridique, on se rend compte que les clauses~~
~~restrictives du projet américain ne feraient guère obstacle,~~
~~dans une mesure considérable, au règlement des contestations~~
~~par voie d'arbitrage.~~ L'effet limitateur des réserves américai-
 nes n'^{aurait}~~aurait~~ pas, à tout prendre, la portée qu'on serait tenté
 de leur attribuer de prime abord.

La première réserve, qui exclut de l'arbitrage les différends issus de questions relevant de la compétence exclusi-
 ve de chaque Etat, nous paraît aller un peu de soi. Elle cor-
 respond ~~entièrement~~ à l'article XV, alinéa 8, du Pacte de la
 Société des Nations, comme aussi à la jurisprudence de la Cour
 permanente de Justice internationale. Il est conforme aux prin-
 cipes à la base de la communauté internationale qu'un Etat n'a
 pas à répondre, devant des arbitres ou des juges, d'actes qu'il
 a accomplis dans les limites de sa souveraineté sans manquer
 en quoi que ce soit à ses engagements internationaux.

La deuxième réserve, celle des Etats tiers, est d'origine déjà ancienne. On la retrouve dans la plupart des
 traités d'arbitrage d'avant-guerre. Ses fins sont plutôt d'or-
 dre politique. Aussi n'aurait-elle pas, ~~creyons-nous,~~ dans

- 15 -

nos rapports avec les Etats-Unis, une importance pratique ~~bien~~ considérable. Elle serait appelée à jouer dans le cas, par exemple, où nous réclamerions du Gouvernement américain une mesure dont l'adoption aurait une répercussion directe sur le règlement d'une affaire pendante entre les Etats-Unis et un Etat tiers. Encore faudrait-il, pour que les conditions d'un recours à l'arbitrage ne se trouvassent pas remplies dans cette hypothèse, que cet Etat ou bien n'eût rien à demander aux Etats-Unis ou bien ne pût, en cas de contestation, se prévaloir lui-même d'un traité à clause compromissoire. Il est de fait, cependant, que cette réserve est susceptible de donner matière à controverse quant à son interprétation. C'est ce qu'ont déjà fait observer certains jurisconsultes américains.

La troisième et dernière réserve, la réserve tirée de la doctrine de "Monroe", est d'ordre éminemment politique. Elle ne nous intéresse pas particulièrement sous le rapport du traité d'arbitrage à conclure; car il est douteux que la Suisse n'entre jamais en conflit avec les Etats-Unis à propos de questions qui touchent "au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis d'Amérique dans les affaires américaines".

Si les réserves dont il s'agit ne sont pas de nature à réduire sensiblement les possibilités d'arbitrage pour des différends de l'ordre de ceux qui, en temps normal, pourraient s'élever entre la Suisse et les Etats-Unis, on serait fondé à faire valoir, en revanche, que le traité projeté offre ~~bien~~ peu de garan-

- 16 -

ties contre le fait pour l'une des parties contractantes d'invoquer abusivement l'une ou l'autre desdites réserves. L'imperfection du traité à cet égard serait indéniable. Mais il ne paraît guère possible d'y remédier, étant donné que les Etats-Unis n'admettraient certainement pas, ~~dans leur conception assez étroite de la souveraineté étatique,~~ que le bien-fondé d'une réserve invoqué dans un cas particulier pût être ~~révoqué en doute~~ et soumis à l'appréciation d'un collège d'arbitres. Ce procédé se heurterait d'ailleurs à de sérieuses difficultés d'application en raison de ce que, dans la pratique américaine, aucune question ne peut être déférée à un tribunal arbitral sans l'autorisation expresse du Sénat. Le fait qu'il n'existe pas de possibilité juridique de contester la légitimité d'une réserve ne permettrait pas, toutefois, d'en inférer sans autre que l'application de l'accord dépendrait du bon plaisir de chaque Etat. Les traités internationaux sont dominés par le principe de la bonne foi et il n'y a ^{pas de} ~~aucune~~ raison d'admettre que les parties contractantes ne se conformeraient pas loyalement à ce principe dans l'interprétation des réserves du traité d'arbitrage. Il ne faut ~~d'ailleurs~~ ^{non plus} pas perdre de vue que là où la possibilité serait fermée à l'un des Etats de recourir à l'arbitrage, la faculté lui resterait d'en appeler à une Commission de conciliation. Or il serait assez délicat pour un Gouvernement de se réclamer arbitrairement du bénéfice d'une réserve exclusive de l'arbitrage dans un différend qu'il est toujours possible de soumettre à l'appréciation d'une commission impartiale. Le contrôle serait évidemment dépourvu de ~~toute~~ sanction, mais ce serait quand

- 17 -

même un contrôle. ~~D'où il suit que la possibilité d'un recours à une procédure de conciliation constitue, en fait, une garantie assez sérieuse contre une application arbitraire du traité par une des parties.~~

~~Sans doute~~ ^{Si} le traité qui nous est proposé par le ~~Gouvernement des Etats-Unis~~ aurait d'incontestables défauts, Mais, ~~si imparfait serait-il~~, il comporterait néanmoins des avantages, ~~qui compenseraient, dans une assez large mesure, ses inconvénients.~~ Les Etats-Unis sont actuellement libres de toute obligation envers la Suisse en ce qui concerne le règlement amiable de différends. Or un accord médiocre serait encore préférable à une situation vide de tout engagement, surtout dans nos relations avec un Etat où nous avons d'importants intérêts à sauvegarder. ~~et vis-à-vis duquel un traité d'arbitrage, si modeste fût-il, pourrait nous être un jour du plus grand secours.~~ La Suisse aurait donc intérêt à accueillir favorablement les ouvertures du Gouvernement américain et à négocier le traité en question sur les bases proposées.

Nous avons élaboré ~~en conséquence~~, à l'intention du Département d'Etat à Washington, un contre-projet de traité (annexe III) qui, tout en reprenant les principes fondamentaux à la base des traités Bryan et du projet américain de traité d'arbitrage, tiendrait compte de nos critiques, sans pour autant contenir des stipulations qui n'auraient aucune chance d'être agréées par le Gouvernement américain.

Nous avons reporté, dans le préambule de notre contre-projet, la déclaration concernant la proscription de la guerre

- 18 -

comme instrument de la politique nationale, déclaration qui n'a guère, ici, que la portée d'un vœu pie. Ce vœu est celui de la Suisse comme celui de tout Etat pacifique. En l'insérant dans le traité, nous ne préjugeons en aucune manière la question de savoir si, comme le prétend le Gouvernement américain, l'abolition générale des guerres peut être conventionnellement stipulée sans aucune réserve quant aux engagements découlant du Pacte pour les Etats membres de la Société des Nations. Comme le Gouvernement américain a particulièrement à coeur de voir intervenir un pacte multilatéral portant proscription de la guerre, il pourrait prendre ombrage de l'absence de toute allusion à ce sujet dans notre préambule et peut-être même y voir une manifestation contre une politique qu'il s'efforce ^{actuellement} de faire prévaloir auprès des grandes Puissances. La déclaration dont il s'agit ne nous engageant positivement à rien, il paraîtrait indiqué, pour des considérations de pure opportunité politique, de la maintenir en tête de notre contre-projet.

Les trois premiers articles du contre-projet sont consacrés à la procédure de conciliation. Ils constituent ~~dans~~ ^{l'ensemble} un petit traité Bryan. La plupart des stipulations du traité de ce type que nous avons ^{signé} ~~conclu~~ avec les Etats-Unis s'y retrouvent; mais nous avons cru devoir les compléter sur les trois points que voici:

1. En cas de désaccord sur le choix du président de la ^{Commission} de conciliation, la nomination est effectuée

- 19 -

conformément à l'article 45 de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907. Il importe que le défaut d'entente entre les parties sur le choix du président n'ait pas pour effet d'ajourner indéfiniment la constitution de la Commission.

2. Les traités Bryan ne prévoient, ni la façon dont la Commission est saisie d'un différend, ni le lieu où elle tiendra ses réunions. L'article 3, alinéa 1, de notre contre-projet comblerait ces lacunes.

3. Pour la procédure devant la Commission, l'alinéa 2 du même article renvoie, en principe, aux dispositions du titre III de la première Convention de La Haye du 18 octobre 1907, alors que les traités Bryan ne disent mot de la procédure proprement dite.

~~Il est à noter que~~ Nous avons maintenu, sans y rien changer, le mode de composition de la Commission tel qu'il est prévu par les traités Bryan et par la Convention de La Haye de 1907 (article 45). Nous préférierions, évidemment, que trois des commissaires fussent désignés d'un commun accord par les parties; mais, comme cette question n'est pas de première importance et qu'une Commission de conciliation de cinq membres constituée selon le mode indiqué dans le projet américain peut bien soutenir la comparaison avec le commissaire unique de notre traité avec la Hongrie ou bien avec la Commission de conciliation de trois membres avec l'Autriche, par exemple, il serait de bonne politique, ~~croions-nous,~~ de renoncer à demander au

- 20 -

Gouvernement des Etats-Unis, sur un point d'ordre plutôt secondaire, une concession que nous n'obtiendrions, peut-être, qu'au détriment d'autres concessions plus importantes.

Les articles 4 et 5 de notre contre-projet règlent, avec ~~toute~~ la précision nécessaire, la procédure d'arbitrage en pleine conformité avec les stipulations correspondantes du projet américain. Alors que ce dernier projet prévoit expressément que le compromis doit, du côté américain, être approuvé par le Sénat, l'article 4, alinéa 3, de notre projet se borne à stipuler que "le compromis sera ratifié et entrera en vigueur dès l'échange des instruments de ratification". Conformément à la pratique internationale courante, un traité n'a pas à spécifier de quelle manière doit intervenir la ratification. Il s'agit d'une question qui relève exclusivement de la législation interne de chaque pays. ~~Il suffirait de dire, dans le traité, que le compromis sera ratifié pour sauvegarder, dans leur plénitude, les compétences du Sénat américain en matière de traités internationaux.~~

L'article 6 du contre-projet oblige les parties à s'abstenir de tout acte propre à compromettre le succès de la conciliation ou l'exécution de la sentence arbitrale. Il est conforme, dans son esprit, et son but, à la clause typique des traités Bryan qui fait un devoir aux parties contractantes "de ne pas se déclarer la guerre ni d'ouvrir les hostilités pendant l'examen de la Commission et avant que celle-ci ait présenté son rapport".

- 21 -

Quant au dernier article de notre projet, il n'appelle pas d'observations particulières. Il ne diffère de l'article correspondant du projet américain qu'au point de vue de la forme.

Vu ce qui précède, nous

p r o p o s o n s

de charger le Département Politique de soumettre au Gouvernement des Etats-Unis le contre-projet ci-joint de traité de conciliation et d'arbitrage entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique.

Extrait du procès-verbal (en quatre exemplaires) au Département Politique pour exécution.

3 annexes.

D. J. P.

K