

E 2001 (D) 3/162

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin*

Copie
L VH

Berne, 28 mars 1930

Pour faire suite à notre lettre du 5 septembre, nous avons l'honneur de vous communiquer copie d'un rapport du Consulat général de Suisse à Shanghai¹ signalant qu'un accord relatif aux Tribunaux chinois dans l'établissement international de Shanghai a été conclu, les 17/22 février 1930, entre la République chinoise et les six Puissances en faveur desquelles des traités stipulent expressément des droits capitulaires en Chine².

Ainsi que vous le verrez, l'accord dont il s'agit, qui ne peut guère être envisagé que comme un fait accompli par les Etats qui, comme la Suisse, bénéficient des capitulations en Chine en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, supprime la Cour provisoire mixte qui avait remplacé, en 1928, l'ancienne Cour internationale mixte et institue à sa place une juridiction purement chinoise, comportant un Tribunal de district et une Cour d'appel dont les arrêts sont susceptibles de recours à la Cour suprême de Chine.

La différence essentielle entre le nouveau régime juridictionnel de la concession internationale de Shanghai (distincte de la concession française de Shanghai, qui conserve un régime juridictionnel spécial) réside dans le fait que les procès entre demandeurs étrangers et défendeurs chinois seront, dorénavant, jugés sans le concours d'assesseurs étrangers. Cette modification paraît assez regrettable, car les faibles garanties de sérieux et d'impartialité qu'offrent actuellement les tribunaux chinois ne donnent pas aux étrangers la certitude de pouvoir obtenir justice contre les Chinois établis dans la concession internationale et M. Isler est certainement fondé à envisager la situation avec quelque pessimisme.

On ne saurait, toutefois, se dissimuler que le mouvement d'opinion qui se manifeste en Chine contre les privilèges des étrangers est trop fort pour ne pas entraîner, tôt ou tard, l'abrogation des capitulations. La tactique des Puissances, tendant à les supprimer par étapes pour éviter qu'elles ne disparaissent du jour au lendemain, comme cela a été le cas en Turquie et en Perse, est dès lors compré-

1. *Rapport du Consul Isler au Département politique, du 4 mars 1930 (E 2001 (D) 3/162). Voir annexe au présent document.*

2. *Brésil, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Norvège et Pays-Bas.*



hensible. Si l'accord des 17/22 février permet de maintenir quelque temps encore en vigueur la juridiction consulaire, seule compétente aujourd'hui encore pour connaître des litiges entre étrangers capitulaires et entre demandeurs chinois et défendeurs étrangers et qui garantit ces derniers contre les exactions de la justice chinoise, on peut admettre qu'un tel avantage compense ses inconvénients.

ANNEXE

E 2001 (D) 3/162

Shanghai, 4 mars 1930

/.../

Il va sans dire que la modification [introduite par le nouvel accord des 17/22 février 1930] appelée à avoir la plus grande répercussion est celle qui supprime les assesseurs étrangers dans les causes civiles mixtes et l'on ne peut qu'exprimer sa surprise de voir quatre Puissances ayant des intérêts commerciaux importants dans ce pays-ci priver ainsi leurs ressortissants d'un élément de sécurité dans leurs différends et litiges avec des chinois ou étrangers soumis à la juridiction locale. Sans doute l'institution des assesseurs étrangers ne s'était-elle, malgré les dispositions des traités, pas généralisée en dehors de Shanghai et de quelques ports ouverts au commerce – elle est par exemple inconnue à Tientsin – et n'y avait-il jamais eu réciprocité, puisque les tribunaux consulaires, dans la grande majorité des cas, n'admettaient pas même la présence d'observateurs chinois. Mais la nécessité de pareille concession est d'autant moins apparente que la France qui possède à Shanghai son propre Tribunal Mixte n'a pas estimé utile de la faire. En effet l'*Ordre de Service pour le Greffe de la Cour Mixte*, pris par le Consul général de France en date du 25 janvier 1930, ne vise que les affaires pénales ...

La question serait de moindre importance si la décision des Puissances signataires de l'Accord n'avait dû avoir d'influence que sur la situation de leurs propres ressortissants. Mais tel n'est pas le cas. De par la clause de la nation la plus favorisée insérée dans le traité sino-suisse de 1918 et dans les traités provisoires conclus en 1928 par divers Gouvernements étrangers, il se trouve que cette signature décide en même temps du statut en matière de juridiction mixte des Belges, Danois, Espagnols, Italiens, Portugais et Suisses et vraisemblablement aussi des Japonais.

/.../

Il tombe sous le sens que la nation la plus favorisée est la France, qui conserve le système des assesseurs auquel l'Accord du 17 février 1930 met fin et aussi que la clause de la nation la plus favorisée ne saurait jouer en l'occurrence. Les Belges, Danois, Espagnols, Italiens, Portugais et Suisses n'ont aucune possibilité d'accéder à la Cour mixte française et il est oiseux de prévoir l'éventualité de porter les causes mixtes devant un autre tribunal chinois, par exemple devant le Magistrat de la Cité, ainsi que le suggère le Doyen du Corps Consulaire. Des négociations dans ce but, à moins qu'elles ne soient entreprises en commun par tous les Etats intéressés, y compris le Japon, seraient vouées à un échec certain. Or, à part le Japon dont l'attitude future est inconnue et qui fera sans doute dépendre son consentement éventuel de concessions qui pourront lui être faites dans d'autres domaines, les Gouvernements en cause paraissent disposés à accepter le fait accompli, l'Accord du 17 février ayant d'ailleurs reçu l'approbation expresse ou tacite de leurs légations en Chine.

J'ajoute que le nouvel Accord a été fort mal accueilli par la presse et la population étrangères de Shanghai, en particulier par les principaux journaux anglais. On y raille ouvertement l'incompétence des négociateurs étrangers – ce qui est excessif, ceux-ci n'ayant, en somme, agi que sur les instructions expresses de leurs légations – et celle des représentants des Puissances à Pékin – ce qui est peut-être plus près de la vérité –. On se montre encore moins réticent dans les conversations particulières et le Ministre de Grande Bretagne semble en particulier s'être attiré le ressentiment de ses compatriotes. Mais, comme le démontrent les deux rapports de M. le Ministre Paravicini³ que Vous avez

3. Le rapport de Paravicini du 3 janvier 1930 a été reproduit au n° 1.

bien voulu me communiquer, l'erreur vient évidemment de plus haut: on assiste à une nouvelle surenchère entre Londres et Washington à qui fera le plus de concessions à la Chine, dans l'idée que celle-ci saura s'en montrer reconnaissante et que le commerce des nations anglo-saxonnes en tirera de sérieux avantages. C'est là une illusion que les faits se chargeront, je pense, de dissiper.

Pour l'instant et en ce qui nous concerne l'on ne peut que recommander à nos ressortissants de faire en sorte que leurs transactions avec les chinois ne donnent, s'il est possible, lieu à aucun litige les obligeant à entamer une procédure devant les nouveaux tribunaux. L'expérience des neuf dernières années a en effet démontré que la *Cour Provisoire* fonctionnait, tant au civil qu'au pénal, sensiblement plus mal que l'ancienne *Cour Mixte* et il ne faut donc pas attendre grand'chose du futur Tribunal de district.