

E 2001 (C) 3/13

*La Division des Affaires étrangères du Département politique  
aux légations de Suisse*

*Copie*

R AK Confidentiel

Berne, 24 septembre 1932

... nous avons l'honneur de vous communiquer ci-après quelques renseignements concernant la protection des Suisses en Mandchourie<sup>1</sup> et la question de savoir si la Suisse est une «Puissance capitulaire».

[...] A la suite des complications qui s'étaient produites à Shanghai<sup>2</sup>, nous avons été amenés à nous demander quels étaient, en réalité, les Etats possédant des droits d'exterritorialité en Chine et qui rentraient dans la catégorie des Puissances dites «capitulaires». S'agit-il des Puissances seulement telles que la France, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la Norvège, les Pays-Bas et le Brésil, dont les traités sont encore en vigueur, ou s'agit-il aussi de toutes les Puissances, comme la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, qui, en vertu d'accords provisoires, bénéficient des droits de l'exterritorialité? Il nous intéressait, en particulier, de connaître si notre pays, qui, aux termes du traité de

---

1. Cette partie du rapport n'a pas été retenue.

2. Cf. n° 161.



1918<sup>3</sup>, n'exerce son droit de juridiction en Chine qu'en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, pouvait être considéré également comme une Puissance capitulaire. L'enquête entreprise à cet égard nous a permis de faire les constatations suivantes.

Lorsque tous les traités (capitulations) conclus avec la Chine étaient des traités «inégaux», comportant les droits d'exterritorialité, ce régime de capitulations et le régime de l'exterritorialité se couvraient exactement; toute Puissance possédant la juridiction consulaire était, dès lors, «Puissance capitulaire» ou, pour employer l'expression anglaise, beaucoup plus courante en Extrême-Orient, «*treaty power*» (Puissance à traité).

L'expression «*treaty power*» ne semble, toutefois, plus avoir la même portée aujourd'hui. En effet, des vingt-cinq Puissances ayant des traités avec la Chine, dix, quoique littéralement «Puissance à traité», n'ont plus le bénéfice de l'exterritorialité alors que, sur les quinze autres, quatre seulement (si l'on excepte la Norvège et les Pays-Bas, qui, récemment, ont souscrit, en principe, à l'abandon des privilèges découlant de leurs traités avec la Chine), soit la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Brésil, peuvent se réclamer de capitulations encore en vigueur leur accordant expressément des droits d'exterritorialité.

En présence de cette situation nouvelle, la terminologie semble avoir cessé d'être conforme et les auteurs discutent sur la portée qu'il convient d'attribuer aux mots «*treaty power*». Les uns déclarent que, seules, les Puissances dont les traités sont encore en vigueur peuvent être appelées «Puissance à traité» (*treaty powers*). Dans cette acception stricte, la Suisse ne serait donc et n'aurait jamais été une Puissance capitulaire. D'autres auteurs sont de l'avis que le terme «*treaty power*» s'applique, en général, à toutes les Puissances qui ont des droits d'exterritorialité, mais non pas aux Puissances qui entretiennent seulement des rapports contractuels avec la Chine. C'est ainsi que la Belgique, le Brésil, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, le Pérou, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse et les Etats-Unis sont considérés aujourd'hui comme étant des «*treaty powers*», en ce qui concerne du moins le «*settlement international*» de Shanghai. Dans la pratique, lorsque le Corps consulaire se réunit, les consuls des «*treaty powers*» convoqués sont ceux des pays possédant en fait la juridiction consulaire, à savoir: les Etats-Unis, la Belgique, le Brésil, le Chili, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. Par contre, l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Pologne, la Tchécoslovaquie et le Mexique sont exclus de cette liste. En ce qui concerne plus spécialement la Suisse, il est intéressant d'observer qu'elle se trouve expressément désignée comme «*treaty power*» dans les textes anglais et chinois de la déclaration annexe de notre traité du 13 juin 1918.

En conclusion, on peut constater que, dans l'acception courante et large consacrée par la pratique et par la déclaration du 13 juin 1918, la Suisse, bénéficiant,

---

3. *Traité d'amitié du 13 juin 1918.*

en fait, du régime de l'exterritorialité en Chine, est une «treaty power» (Puissance capitulaire), mais que, par contre, elle ne porte pas ce titre pour les auteurs qui, contrairement à la pratique et s'en tenant à la tradition, ne considèrent comme Puissances à traité que les Etats qui peuvent se réclamer d'une capitulation encore en vigueur, soit d'un des traités dits «inégaux» stipulant expressément le droit de juridiction.