

Tous droits réservés par la
Cour internationale de Justice
All rights reserved by the
International Court of Justice

Le présent volume doit être cité comme suit :

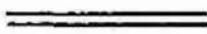
« *C. I. J. Mémoires, Affaire de l'Interhandel*
(*Suisse c. États-Unis d'Amérique*). »

This volume should be quoted as:

“*I.C.J. Pleadings, Interhandel Case*
(*Switzerland v. United States of America*).”

N° de vente : **227**
Sales number

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL *
(SUISSE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)



INTERHANDEL CASE *
(SWITZERLAND *v.* UNITED STATES OF AMERICA)

* *Note du Greffe.* — Les renvois à un texte ayant fait l'objet d'une édition provisoire à l'usage de la Cour ont été remplacés par des renvois aux pages de la présente édition définitive.

* *Note by the Registry.* — Any references to a text which was issued in a provisional edition for the use of the Court have been replaced by references to the pages in the present definitive edition.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL

(SUISSE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

ARRÊT DU 21 MARS 1959



INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

PLEADINGS, ORAL ARGUMENTS, DOCUMENTS

INTERHANDEL CASE
(SWITZERLAND *v.* UNITED STATES OF AMERICA)

JUDGMENT OF 21 MARCH 1959



PRINTED IN THE NETHERLANDS

3. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DU GOUVERNEMENT DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Introduction	382
II. Première exception préliminaire	389
III. Deuxième exception préliminaire	396
IV. Troisième exception préliminaire	402
V. Première partie (a) de la quatrième exception préliminaire	407
VI. Deuxième partie (b) de la quatrième exception préliminaire	413
Conclusions	418

Annexes :

N°		
1.	Traduction de l'ordonnance du département fédéral de l'Économie publique du 15/30 octobre 1945	420
2.	Traduction de la lettre de l'Office suisse de compensation à Zurich du 10 décembre 1945 adressée à M. le conseiller fédéral Petitpierre	420
3.	Lettre de l'Office suisse de compensation du 20 août 1946 adressée à M. Harry Le Roy Jones	422
4.	Lettre de M. Harry Le Roy Jones, Special Assistant to the Attorney General, du 22 août 1946, adressée à M. Max Schwab, président de l'Office suisse de compensation	424
5.	Procès-verbal de la conférence tenue au Département politique fédéral le 16 août 1946	425
6.	Lettre de l'Interhandel du 3 septembre 1958 adressée au Département politique fédéral	427

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

I. Introduction

1. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a déposé, le 16 juin 1958, au Greffe de la Cour quatre exceptions préliminaires qu'il oppose à la requête introductive d'instance et au mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse datés respectivement du 1^{er} octobre 1957 et du 3 mars 1958.

2. Conformément à l'ordonnance rendue par le Président de la Cour le 26 juin 1958, le Gouvernement de la Confédération suisse présente ici ses observations et ses conclusions sur lesdites exceptions préliminaires. Il ajoutera ensuite de nouvelles conclusions qui compléteront celles qui se trouvent aux pages 142 à 144 de son mémoire du 3 mars 1958.

3. Le Gouvernement des États-Unis a fait précéder son exposé relatif aux exceptions préliminaires qu'il soulève d'une introduction de caractère historique. Le Gouvernement de la Confédération suisse pense qu'il n'est pas inutile de revenir de façon détaillée sur cette introduction intitulée « Statement of Basic Facts ». Elle a en effet pour but de démontrer que le différend relatif à l'Interhandel est né avant l'entrée en vigueur de la déclaration des États-Unis du 14 août 1946 portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour et de la déclaration correspondante de la Confédération suisse du 6 juillet 1948. Les observations qui vont suivre ne constituent d'ailleurs qu'un complément à l'exposé historique présenté par le Gouvernement suisse aux pages 79 à 101 de son mémoire.

4. Après la décision de l'Autorité suisse de recours du 5 janvier 1948 levant le blocage des biens de l'Interhandel, le Gouvernement suisse a attendu longtemps avant de demander aux États-Unis de débloquer et de restituer les avoirs de cette société aux États-Unis conformément à l'article IV, alinéa 1, de l'Accord de Washington et aux règles du droit international général. Avant la décision de l'Autorité suisse de recours, les autorités suisses s'étaient bornées à des démarches tendant à établir si les biens appartenant à l'Interhandel aux États-Unis avaient un caractère suisse ou allemand et après cette décision, elles ont cherché à sauvegarder les intérêts de cette société reconnue comme suisse dans le cadre de négociations diplomatiques, mais pendant longtemps elles n'ont jamais fait

allusion à un différend d'ordre juridique au sens de l'article 36, ch. 2, du Statut de la Cour internationale de Justice.

5. Si l'on examine en particulier le rapport de l'Office suisse de compensation mentionné dans les exceptions américaines¹, on constate qu'il ne s'agissait nullement d'une prise de position dans un différend entre la Suisse et les États-Unis d'Amérique, mais uniquement d'une investigation faite, en vue de déterminer si l'Interhandel devait être considérée comme une société suisse ou une société allemande. Cette investigation fut d'abord la conséquence de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945 (annexe II du mémoire suisse, p. 199), puis des instructions reçues le 30 octobre 1945 du département de l'Économie publique². Elle fut poursuivie dans le cadre de l'Accord de Washington. À plusieurs reprises le Gouvernement suisse a donné connaissance des résultats de ces investigations au Gouvernement des États-Unis, mais ces informations n'avaient nullement pour but de faire valoir des prétentions de la part de la Suisse à l'égard des États-Unis. Elles devaient seulement permettre au Gouvernement américain de débloquent les avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, puisque ces avoirs n'étaient pas considérés par l'Office suisse de compensation comme des biens allemands (ennemis).

6. En particulier la première lettre mentionnée dans les exceptions des États-Unis, celle du 6 novembre 1945³ adressée par M. R. Hohl, conseiller de légation, à M. Daniel J. Reagan, conseiller près de la légation des États-Unis à Berne, ne contient aucune allusion à un différend qui serait né entre la Suisse et les États-Unis au sujet de l'Interhandel. Elle communique certaines informations sur « les investigations très approfondies faites en Suisse », lesquelles « n'ont pas permis d'établir l'existence actuelle d'un lien entre I. G. Chemie et I. G. Farben ». La lettre conclut par les observations suivantes, qui prouvent une fois de plus avec quel sérieux et quelle objectivité les autorités suisses ont examiné la question du caractère suisse ou allemand de la société Interhandel: « Vous voudrez bien dire également à Washington que les autorités fédérales comptent maintenir ce blocage provisoire jusqu'au 31 janvier 1946 et le lever ensuite à moins que, avant cette date, du côté américain ou allié, la preuve n'ait été apportée que I. G. Chemie doit être considérée comme une société sous influence prépondérante allemande, au sens des arrêtés des 16 février/27 avril/3 juillet 1945. Dans ce cas, il va sans dire que le blocage provisoire deviendrait définitif. Ce délai expirant au 31 janvier devrait être amplement suffisant si, comme l'a déclaré M. Ostrow, du consulat des États-Unis à Zurich, ... les autorités américaines en Allemagne

¹ P. 306.

² Annexe 1 des présentes observations.

³ Preliminary Objections, Exhibit 12, p. 347.

ont maintenant les documents nécessaires en main pour prouver que cette affaire est économiquement allemande¹. »

7. Il n'est pas non plus question d'un différend entre les deux Gouvernements dans les discussions qui ont eu lieu entre des fonctionnaires suisses et américains, le 29 novembre 1945². Estimant qu'il n'est pas possible d'apporter la preuve de l'existence d'intérêts allemands dans l'Interhandel, l'Office suisse de compensation a déclaré qu'il n'était pas en mesure d'assister la délégation américaine dans ses efforts en vue de découvrir une telle preuve. Il s'agissait donc uniquement de l'examen de certains documents en vue de se rendre compte du caractère suisse ou allemand de l'Interhandel, et non de faire valoir une prétention suisse. En tout cas, l'objet du différend actuel, tel qu'il est porté devant la Cour, n'a pas été défini au cours de ces entretiens. La question de la restitution des avoirs américains de la Société Interhandel par le Gouvernement des États-Unis au Gouvernement suisse n'a pas été abordée³.

8. Le deuxième argument invoqué par le Gouvernement américain à l'appui de sa thèse que le différend avait pris naissance avant l'entrée en vigueur de sa déclaration portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour n'a pas plus de pertinence que le premier. Il a trait à une entrevue du 21 mai 1946 entre des représentants du Gouvernement suisse et des fonctionnaires des États-Unis. Selon le procès-verbal de M. Irving J. Levy⁴, membre de la délégation des États-Unis, le but de cette entrevue était uniquement d'échanger des informations sur les investigations faites de part et d'autre au sujet du caractère suisse ou allemand de l'Interhandel et d'organiser un échange ultérieur d'informations⁵. En outre, les représentants des États-Unis annoncèrent que M. Wilson, avocat de l'Interhandel aux États-Unis, obtiendrait prochainement l'autorisation de voir ses clients en Suisse. Cette autorisation avait été refusée précédemment et les représentants suisses s'en étaient plaints à juste titre.

9. Enfin, le fait qu'au cours des mois de juillet et août 1946 plusieurs conférences ont eu lieu entre des représentants de l'Office suisse de compensation et de l'Alien Property Custodian ne signifie pas qu'il y ait eu, du côté suisse, présentation de la revendication

¹ Cf. lettre adressée par l'Office suisse de compensation du 10 décembre 1945 à M. le conseiller fédéral Petitpierre (traduction de l'allemand) (annexe 2 des présentes observations).

² Cf. Preliminary Objections, p. 306. Annexes au mémoire suisse (annexe 3, p. 150). Annexe 2 des présentes observations, pp. 320 et s.

³ Cf. Annexes au mémoire suisse, annexe 3, Exposé de l'Office suisse de compensation, du 24 septembre 1947, pp. 150 et 151.

⁴ Preliminary Objections, Exhibit 13, du 22 mai 1946, p. 349.

⁵ Cf. à ce sujet la lettre de l'Office suisse de compensation du 20 août 1946 adressée à M. Harry Le Roy Jones, Special Assistant to the Attorney General, et la réponse de ce dernier à M. le Dr Schwab, président de l'Office suisse de compensation, du 22 août 1946 (annexes 3 et 4 des présentes observations).

international. Elle relève que le caractère obligatoire de la décision de l'Autorité de recours résulte du fait que les trois Gouvernements alliés ont omis de recourir à l'arbitrage conformément à l'annexe III, alinéa 2, de l'Accord de Washington. Le Gouvernement suisse prie le Département d'État d'entrer en contact avec l'organe compétent américain, en vue de restituer à l'Interhandel les biens séquestrés aux États-Unis. Il s'agissait donc de tirer de la décision de l'Autorité de recours les conclusions qui s'imposaient. La demande suisse ne peut être considérée comme la définition d'un différend, étant donné

- a) que l'attitude des États-Unis à l'égard de cette demande n'était pas encore connue,
- b) que la Suisse suggérait le retour des biens à l'Interhandel (société privée, dont la cause n'avait pas encore été endossée à cette époque par le Gouvernement suisse), et non à la Suisse elle-même, comme cela doit être le cas dans un litige intergouvernemental.

On est seulement en présence d'une intervention diplomatique de la part du Gouvernement fédéral suisse qui ne consentit à assumer la protection diplomatique, c'est-à-dire de prendre à son compte (à celui du Gouvernement suisse) la prétention de l'Interhandel à l'égard des États-Unis d'Amérique que beaucoup plus tard¹.

15. Enfin la note du Gouvernement américain du 26 juillet 1948² ne peut pas non plus être considérée comme le point final de la discussion entre les deux Gouvernements et comme l'expression du fait que le différend a pris naissance et a été défini dans ses éléments constitutifs. Comme nous l'avons déjà relevé dans notre mémoire³, cette note affirme d'abord que la décision de l'Autorité suisse de recours se rapporte à l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945, et non à l'Accord de Washington du 25 mai 1946. Puis elle fait valoir que l'Accord de Washington vise seulement les biens, se trouvant en Suisse, qui sont possédés ou contrôlés par des Allemands résidant en Allemagne et que les biens séquestrés (*vested*) par les États-Unis ou susceptibles de l'être ne tombent pas sous le coup de l'Accord de Washington. La note poursuit en déclarant que la décision concernant la revendication de l'I. G. Chemie relève de la compétence de l'Attorney General et éventuellement des tribunaux des États-Unis.

¹ Encore dans ses notes des 9 avril 1953 (annexe 24 du mémoire suisse), 10^e décembre 1954 (annexe 25) et 1^er mars 1955 (annexe 26), la Suisse s'est déclarée d'accord de résoudre le problème de l'Interhandel par la voie de négociations dans un « esprit de compréhension et de coopération constructive » (note du 1^er mars 1955).

² Annexe 21 au mémoire suisse. Preliminary Objections, Exhibit 20, p. 357.

³ Mémoire suisse, p. 89.

16. Le fait que les négociations continuèrent pendant longtemps encore après la remise de la note américaine du 26 juillet 1948¹ montre bien que le différend entre les deux Gouvernements n'était pas encore né à cette date, au sens de la jurisprudence de la Cour².

17. Une autre preuve de la naissance du différend à une date ultérieure au sens du droit international est le fait qu'un de ses aspects a été d'abord porté par l'Interhandel devant la juridiction interne des États-Unis. C'est en effet en octobre 1948 que l'Interhandel s'est adressée au tribunal du district de Columbia, en vue d'obtenir, particulièrement en vertu de l'article 9 *a* du Trading with the Enemy Act, la restitution de ses avoirs aux États-Unis.

18. La procédure devant le tribunal du district de Columbia montre clairement qu'en 1948 il y avait un litige entre une société privée et un Gouvernement étranger et non un différend entre deux Gouvernements. Interhandel chercha en effet d'abord — pour employer les termes de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale — à « obtenir satisfaction par les voies ordinaires³ ». A cette époque, l'action diplomatique de la Suisse se borna à appuyer les démarches entreprises par l'Interhandel, d'abord en vue d'arriver à une entente à l'amiable, puis d'obtenir satisfaction dans le cadre de la juridiction interne des États-Unis. Il ne s'agissait nullement à cette époque pour la Suisse de prendre « fait et cause pour l'un des siens », en faisant « valoir son propre droit », celui qu'elle a « de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international⁴ », ce qui est nécessaire pour qu'il y ait un différend au sens du droit international. Ce n'est que récemment, après l'épuisement de tous les moyens diplomatiques à sa disposition, que le différend est effectivement né entre les deux Gouvernements; auparavant, le Gouvernement suisse n'avait jamais formellement demandé la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis⁵.

¹ Voir pour les détails le mémoire suisse, pp. 89 et ss. Le différend n'a été défini que dans la note américaine du 11 janvier 1957, en particulier dans l'aide-mémoire annexé.

² Affaire du droit de passage sur territoire indien (Exceptions préliminaires), Arrêt du 26 novembre 1957: *C. I. J. Rec. 1957*, 149.

³ C. P. J. I., Série A, n° 2, Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine, p. 12.

⁴ C. P. J. I., Série A, n° 2, Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine, p. 12.

⁵ Cf. aussi pp. 389 et ss. ci-dessous.

II. Première exception préliminaire

1. Comme nous l'avons démontré dans la partie introductive de nos observations, le différend entre la Suisse et les États-Unis n'est pas né avant le 26 août 1946, date de l'entrée en vigueur de la déclaration des États-Unis portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour pour « tous les différends d'ordre juridique qui s'élèveraient à l'avenir...¹ ». En effet, jusqu'au 26 août 1946, aucune revendication suisse n'a été formulée qui pourrait valablement être considérée comme correspondant à l'une des demandes que la Suisse a fait valoir dans la présente procédure à l'égard des États-Unis. Plus particulièrement, il n'a jamais été question, jusqu'à cette date, de demander la restitution des avoirs de la Société pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel), demande qui fait l'objet de la principale conclusion suisse².

2. Ainsi on ne peut pas considérer qu'un désaccord ou un différend soit né du fait du séquestre des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis en 1942. Des « conflicting views » ne pouvaient pas se manifester, car il s'agissait d'une mesure provisoire, qui pouvait à tout moment être révoquée et qui n'entraînait nullement la liquidation des biens visés. La prétention d'appropriier les biens américains appartenant à l'Interhandel n'a eu lieu que dans le memorandum du Département d'État du 11 janvier 1957 et dans l'annonce du département de la Justice de vendre 75 % des actions séquestrées, annonce rendue publique le 25 février 1957. Jusqu'à cette époque, la possibilité de restituer les biens restait ouverte, les États-Unis n'ayant jamais déclaré auparavant d'une manière péremptoire qu'ils n'entendaient pas restituer les avoirs de l'Interhandel. Mais même si l'on n'admettait pas cette manière de voir, le refus des États-Unis n'ayant jamais été exprimé antérieurement à l'égard de la Suisse, le différend aurait pu naître, au plus tôt, le 12 octobre 1948 (annexe 23 du mémoire suisse), quand le Département d'État déclara définitivement ne pas pouvoir admettre l'opinion du Conseil fédéral que la décision de l'Autorité suisse de recours du 5 janvier 1948 liait les États-Unis dans la mesure où elle établissait, dans le cadre de l'Accord de Washington, que l'Interhandel était une société suisse. Il ajouta qu'à l'égard des biens de cette société séquestrés aux États-Unis seules les autorités américaines étaient compétentes. C'est à la suite de cette attitude que l'Interhandel introduisit le 21 octobre 1948 devant

¹ Voir la traduction française de la déclaration américaine dans l'*Annuaire de la Cour internationale de Justice*, 1956-1957, p. 211.

² Mémoire suisse, p. 143.

le tribunal du district de Columbia à Washington une action en restitution des avoirs qu'elle possède dans la GAF et qui avaient été séquestrés par les autorités américaines en application du Trading with the Enemy Act.

3. Aussi bien la Suisse ne pouvait-elle, avant le 26 août 1946, demander l'exécution de la décision de l'Autorité suisse de recours dans le cadre de l'Accord de Washington, cette décision datant du 5 janvier 1948¹; elle ne pouvait pas non plus assumer la protection diplomatique de l'Interhandel, car le caractère suisse de cette société ne pouvait être considéré comme définitivement établi que si dans le délai d'un mois après la décision de l'Autorité suisse de recours les Gouvernements alliés n'avaient pas fait usage de la faculté, qui leur était accordée à l'article III de l'annexe à l'Accord de Washington, de soumettre la question au tribunal arbitral prévu par ledit Accord.

4. Nous nous trouvons donc jusqu'au 26 août 1946 dans une période préliminaire au cours de laquelle les autorités suisses elles-mêmes font des investigations sur le caractère suisse ou allemand de l'Interhandel. Elles ne se préoccupent pas du sort de la GAF. Les communications faites aux représentants des États-Unis ont le caractère de simples constatations et informations quant au maintien ou à l'abrogation du blocage provisoire², de remarques sur certains documents qui ne permettraient pas à l'Office suisse de compensation de trouver la preuve d'un intérêt allemand³, ainsi que sur l'impossibilité de mettre à la disposition des autorités américaines des documents relatifs à une entreprise que deux investigations approfondies permettent à l'Office suisse de compensation de qualifier de suisse⁴.

5. En tout cas, ces investigations ne constituent pas l'objet du litige actuel. On ne trouve aucune référence aux droits ou obligations des parties, en vertu du droit international, aucune constatation de l'existence d'un acte illicite de part ou d'autre⁵, qui est la condition même de la définition d'un différend, « aucun désaccord à cette époque sur un point de droit ou de fait », aucune « opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux pays amis⁶ ». Les parties ne se sont pas non plus « contesté réciproquement un droit »,

¹ Mémoire suisse, p. 38.

² Cf. ci-dessus pp. 383 et s. (lettre de M. Hohl à M. Reagan, du 6 novembre 1945).

³ Cf. ci-dessus p. 384 pour l'entretien entre fonctionnaires suisses et américains du 29 novembre 1945. Voir aussi, au sujet des entretiens du 21 mai 1946, ci-dessus p. 384, ainsi que les conférences entre fonctionnaires suisses et américains en juillet et août 1946, résumées dans la lettre de l'Office suisse de compensation du 10 août 1946 qui demande aux représentants américains de mettre à la disposition des autorités suisses les preuves du caractère allemand de l'Interhandel. Voir ci-dessus p. 385.

⁴ Cf. ci-dessus p. 385.

⁵ Cf. *Guggenheim, Traité*, II, p. 102, note 1.

⁶ Cf. C. P. J. I., Série A, n° 2, II.

pour utiliser la définition du différend qui figure dans les traités de Locarno de 1925 et dans l'Acte général de Genève de 1928.

6. Pour qu'un différend soit établi, il est en effet nécessaire
- a) que soient précisés les points sur lesquels porte le désaccord, et
 - b) que l'on ait dépassé le stade des interventions diplomatiques d'un État en faveur d'un particulier en faisant de l'affaire un problème interétatique.

7. Quant au premier point, dans l'affaire de la Compagnie d'Électricité de Sofia et de Bulgarie (exception préliminaire), la Cour permanente a précisé dans son arrêt du 4 avril 1939 (Série A/B, n° 77, p. 82) qu'« il faut que la situation ou le fait au sujet duquel on prétend que s'est élevé le différend en soit réellement la cause ». Si l'on admet ce critère, il n'y a pas de doute que la véritable cause du différend a été le *refus* des États-Unis de restituer les avoirs américains de l'Interhandel bloqués provisoirement en 1942. Or, ce refus a été exprimé longtemps après que les États-Unis aient reconnu la juridiction obligatoire de la Cour, puisque la Suisse elle-même n'a formulé sa demande qu'après le 26 août 1946¹.

8. Quant au second point, la décision de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire Mavrommatis constate qu'avant de mettre en cause les deux États eux-mêmes le différend se limita à un différend entre un particulier et un État et n'avait en conséquence pas encore le caractère d'un différend international². Contrairement à ce que déclarent les exceptions des États-Unis à la page 309, un tel conflit interétatique — comme nous venons de le démontrer — n'est né que longtemps après le 26 août 1946. Il se révèle aussi que la jurisprudence invoquée par la partie adverse en faveur de sa thèse est sans consistance, si on l'examine de près.

9. En ce qui concerne le premier cas mentionné, soit la décision de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du statut juridique du Groënland oriental reconnaissant la validité d'un accord fait sous forme verbale, elle n'a rien à voir avec la question qui nous préoccupe. Il ne s'agissait nullement de constater dans ce cas l'époque à laquelle le différend intergouvernemental était né, mais de savoir si une déclaration orale faite au ministre

¹ Cf. ci-dessus p. 390. Voir aussi l'opinion exprimée par le *juge Hudson*, dans son opinion dissidente, dans l'affaire de la Compagnie d'Électricité de Sofia et de Bulgarie, Série A/B, n° 77, p. 132: « Ce qui est essentiel, c'est qu'avant qu'une partie dépose une requête introduisant une instance devant la Cour, l'autre partie ait eu l'occasion de faire connaître et d'exprimer sa manière de voir sur l'objet du différend. Cette occasion ne peut être fournie que par des négociations diplomatiques. » Les négociations diplomatiques n'avaient pas encore été entamées le 26 août 1946.

² Série A, n° 2, p. 12: « Dans l'affaire des concessions Mavrommatis, il est vrai que le différend a d'abord été celui d'un particulier et d'un État, celui de Mavrommatis et de la Grande-Bretagne; puis le Gouvernement hellénique a pris l'affaire en mains; le différend est alors entré dans une phase nouvelle: il s'est porté sur le terrain international, il a mis en présence deux États... »

du Danemark à Oslo par le ministre des Affaires étrangères de Norvège au nom de son Gouvernement et dans le cadre de ses compétences engageait la Norvège ¹.

10. Le Gouvernement des États-Unis prétend en outre que pour qu'il y ait différend, il n'est pas nécessaire que des négociations diplomatiques aient précédé la définition du différend. (« It is not necessary that the conflict be carried on by means of diplomatic negotiations. ») Même si cette thèse était exacte, notre objection principale subsisterait, c'est-à-dire que le différend n'a pas été défini entre les parties avant le 26 août 1946. Toutefois, indépendamment de cette constatation, la thèse américaine n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour. Encore tout récemment, dans l'affaire du droit de passage sur territoire indien (exceptions préliminaires) ², la Cour a pris amplement en considération les échanges de notes diplomatiques, en vue de définir le différend ³.

Les deux décisions de la Cour mentionnées en vue de soutenir la thèse des États-Unis, celle relative aux intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Série A, n° 6, p. 14), ainsi que celle relative à l'usine de Chórzow (interprétation) (Série A, n° 13, pp. 10 et s.), n'ont d'ailleurs aucunement pour objet de déterminer l'époque à laquelle le différend était né. Elles s'occupent de la question de savoir si le différend peut être défini sans qu'il y ait eu des discussions diplomatiques préalables. Bien que la réponse négative s'impose si le différend est porté devant la Cour en vertu de l'article 36, ch. 2, comme c'est le cas dans l'affaire de l'Interhandel, la Cour admet dans sa décision Série A, n° 6, p. 14, qu'exceptionnellement l'acte unilatéral de la partie demanderesse est en mesure d'exprimer la contestation formelle de la partie défenderesse en vue d'établir la divergence d'opinion. Cette règle peut fort bien se défendre à la condition que la divergence d'opinion ressorte clairement de la demande, car la Cour exige aussi en pareil cas l'existence d'une « divergence d'opinion » manifeste, et à la condition qu'une disposition conventionnelle — en l'espèce l'article 23 de la convention de Genève —, autorise le recours à la Cour, sans qu'il soit nécessaire — comme c'est le cas à l'article 36, ch. 2, du Statut de la Cour — de définir le différend dans des négociations gouvernementales préalables.

La même observation s'impose à l'égard de la décision Série A, n° 13, pp. 10 et 11. Il s'agit dans cette affaire — où il était question de l'interprétation d'un arrêt antérieur — de savoir si une demande

¹ C. P. J. I., Série A/B, n° 53, 71. Cf. aussi l'opinion dissidente du juge Anzilotti, 91.

² Arrêt du 26 novembre 1957 (C. I. J. Rec. 1957, 149).

³ La Cour a également déclaré: « Il apparaît donc qu'à supposer fondée la thèse selon laquelle l'art. 36 (2), en se référant aux différends d'ordre juridique, pose comme condition à la juridiction de la Cour l'exigence d'une définition du différend par voie de négociations, cette condition a été remplie dans la mesure prévue par les circonstances de l'espèce. »

d'interprétation doit être précédée de certains actes tels que des négociations diplomatiques. La Cour arrive à une conclusion négative¹, vu la teneur du texte de l'article 60 du Statut de la Cour, applicable en l'espèce et qui permet d'introduire une demande d'interprétation dès qu'il y a contestation sur le sens et la portée d'un arrêt de la Cour ainsi que dès que la demande vise une interprétation de l'arrêt².

11. Indépendamment de la réfutation des arguments avancés dans les exceptions des États-Unis, nous devons encore répondre à la question fondamentale, celle de savoir à quel moment le différend entre les États-Unis et la Suisse relatif à l'Interhandel est né. En effet, le Gouvernement américain se fonde sur le fait que la juridiction de la Cour n'a été acceptée par les États-Unis que pour les différends nés après le 26 août 1946, puisque leur déclaration d'acceptation n'envisage que « les différends d'ordre juridique qui s'élèveraient à l'avenir...³ ». A vrai dire, il ne s'agit pas là d'une réserve, mais d'une disposition qui se trouve dans le corps de la déclaration. Toutefois, elle a pour effet que seuls les différends qui s'élèveront, soit après la signature, soit après le dépôt de la déclaration américaine, pourront être soumis à la Cour, ce qui pose la question de savoir comment dater le début d'un différend.

12. Comme cela a été exposé récemment dans une thèse de doctorat genevoise⁴, le problème soulève quelques difficultés lorsque, comme c'est le cas dans l'affaire de l'Interhandel, c'est un particulier qui est originairement la victime d'une violation du droit internatio-

¹ Cette thèse n'est admise par la Cour qu'à titre exceptionnel, car elle déclare: « Il paraît bien désirable qu'un État ne procède pas à une démarche aussi sérieuse que l'assignation d'un autre État devant la Cour, sans avoir auparavant, dans une mesure raisonnable, tâché d'établir clairement qu'il s'agit d'une divergence de vues qui ne peut être dissipée autrement » (pp. 10 et s).

² Le passage de Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, t. II, 1951, p. 715, auquel il est fait allusion ne se rapporte pas à la notion du « différend » au sens de l'art. 36, ch. 2, du Statut de la Cour, mais à celle du différend dans le cadre de la procédure de règlement pacifique devant le Conseil de Sécurité, conformément au chapitre VI de la Charte des Nations Unies (part. art. 33). Cf. aussi Guggenheim, *Traité de droit international public*, t. II, 1954, p. 230, et la note 4 à la même page. Il s'agit surtout dans ce passage de déterminer la distinction entre les deux notions de « différends » et de « situations », mais exclusivement au sens qu'elles ont dans le cadre de la Charte. Dans ces conditions on ne voit pas bien quel est le sens de la citation du passage susmentionné de Guggenheim, celui-ci n'apporte en tout cas aucune contribution à la question soulevée dans la première exception des États-Unis.

³ On trouve une formule identique ou analogue dans les déclarations des neuf États suivants: Australie, Canada, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Royaume-Uni, Salvador, Union sud-africaine. Voir C. I. J., *Annuaire 1956-1957*, pp. 206 ss. Cf. *Sauveplanne*, Les limitations *ratione temporis* dans l'application de la clause facultative. *Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht*, 1956, 342 et ss.

⁴ *Bertrand Maus*, Les réserves dans des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, pp. 184 ss. du manuscrit (thèse soutenue devant la Faculté de droit de Genève).

nal. La responsabilité internationale de l'État sort alors ses effets à partir du moment où la violation du droit s'est réalisée. En pareil cas un différend va d'abord naître entre le particulier lésé et l'État étranger¹. Dans l'affaire de l'Interhandel, cela s'est produit au moment où cette société a engagé un procès devant les tribunaux américains, c'est-à-dire le 21 octobre 1948². Cette phase du différend n'est cependant pas visée par la déclaration américaine³. Le différend entre dans une phase nouvelle quand l'État demandeur fait valoir son propre droit, c'est-à-dire quand le différend est porté sur le plan international⁴. On se trouve alors en présence d'un différend international au sens de la déclaration américaine. Comme nous l'avons déjà dit⁵, c'est seulement après le refus des États-Unis d'envisager une procédure de conciliation que le différend a été porté sur le plan international, soit par la note suisse du 1^{er} octobre 1957 et la requête de la même date qui demandaient la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, en se basant sur l'Accord de Washington de 1946, sur l'inexécution par les États-Unis de la décision de l'Autorité de recours du 5 janvier 1948 et sur les règles générales du droit international relatives à la protection de la propriété neutre en temps de guerre.

13. Il y a encore lieu de remarquer que la déclaration américaine, en ne soumettant à la juridiction de la Cour que les différends *qui naîtront à l'avenir* doit être nettement distinguée de la *réserve des situations et faits antérieurs*, qui a joué un grand rôle dans l'affaire des Phosphates du Maroc et qui se trouve dans des déclarations par lesquelles d'autres États ont reconnu la juridiction obligatoire de la Cour (C. P. J. I., Série A/B, n° 74). Dans ce dernier cas, ce n'est pas le différend lui-même, ou son objet, qui doit être postérieur à la date critique de la signature ou du dépôt de la déclaration pour que la Cour soit compétente, mais ce qui doit être antérieur à la date critique, ce sont les situations ou faits générateurs du différend. Le problème posé par une telle réserve est donc différent de celui qui résulte de la disposition se trouvant dans le corps de la déclaration américaine à l'effet de la limiter aux différends qui naîtront à l'avenir. Dans un cas il s'agit de déterminer la date à laquelle le différend est né, tandis que dans l'autre il faut considérer les faits et les situations au sujet desquels le différend s'est élevé⁶.

¹ C. P. J. I., Série A, n° 2, p. 12.

² Cf. mémoire suisse, p. 94.

³ Et même si l'on ne partage pas cette opinion, peu importe. La date critique du 21 octobre 1948 est postérieure aussi bien à la date du dépôt de la déclaration américaine (26 août 1946) qu'à la date du dépôt de la déclaration suisse du 28 juillet 1948.

⁴ C. P. J. I., Série A, n° 2, p. 12.

⁵ Voir ci-dessus pp. 388 et ss.

⁶ Voir au sujet de l'interprétation de cette réserve *Hudson*, *Obligatory jurisdiction under Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice*, *Iowa Law Review*, 1934, p. 206. *Stadler*, *L'affaire des phosphates du Maroc* (except. préliminaire), *R. D. I. L. C.*, 1939, 323 et ss. *Lauterpacht*, *The*

Il ne suffit plus de fixer la date à laquelle le différend est né, il faut arriver à déterminer les faits et situations au sujet desquels le différend s'est réellement élevé, c'est-à-dire indiquer les faits générateurs du différend¹. Si on applique ces principes dans le cas de l'Interhandel, on peut certes prétendre que certains des faits générateurs du différend sont nés avant l'entrée en vigueur de la déclaration américaine du 14 août 1946, mais cela n'a ici aucune importance, car il ne s'agit pas de déterminer la date à laquelle des situations et faits antérieurs au différend se sont produits, mais la date à laquelle *le différend est né*. Or cette date est de beaucoup postérieure à l'entrée en vigueur des déclarations américaine et suisse.

14. Le Gouvernement suisse constate enfin que l'acceptation de la première exception préliminaire n'affecterait pas les conclusions subsidiaires figurant à la page 143 du mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

British reservation to the optional clause, *Economica*, 1930, 140. *Sir John Fischer Williams*, *The Optional Clause*, B. Y. B. 1930, 63 ss. *Farmanfarma*, *The Declarations of the Members accepting the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice*, thèse de Genève, 1952.

¹ Cf. C. P. J. I., Série A/B, nos 74 et 77.

III. Deuxième exception préliminaire

1. Dans sa deuxième exception préliminaire, le Gouvernement des États-Unis affirme que la Cour n'est pas compétente, parce que le différend est né en tout cas avant la date à laquelle sa juridiction est devenue obligatoire dans les rapports entre les États-Unis et la Suisse. Dans la conception des États-Unis (v. p. 311 des exceptions préliminaires), cette date coïnciderait avec celle de l'entrée en vigueur de la reconnaissance par la Suisse de la juridiction obligatoire de la Cour, soit le 28 juillet 1948, et serait ainsi postérieure à l'entrée en vigueur de la reconnaissance de la juridiction par les États-Unis (26 août 1946).

2. A cette affirmation le Gouvernement suisse a deux objections à faire :

3. Comme nous l'avons expliqué antérieurement (voir ci-dessus pp. 393 et s.), nous contestons formellement que le différend relatif à l'Interhandel soit né avant le 28 juillet 1948. Si la Cour partage notre avis, toute l'argumentation américaine devient inutile.

4. Mais même si l'on considérait que le différend est effectivement né avant le 28 juillet 1948 et en particulier entre le 26 août 1946 et le 28 juillet 1948, la compétence de la Cour ne saurait être mise en doute. En effet, l'objection des États-Unis que dans ce cas la *réciprocité* dans les reconnaissances de juridiction obligatoire prévue à l'article 36, par. 2, du Statut de la Cour ferait défaut, ne peut être sérieusement prise en considération. La thèse américaine part de l'idée que la clause de la déclaration américaine limitant la juridiction de la Cour aux différends d'ordre juridique « qui s'élèveraient à l'avenir » entraîne, en vertu du principe de la réciprocité, la conséquence automatique que dans les relations entre la Suisse et les États-Unis elle doit également s'appliquer à la déclaration suisse de reconnaissance de la juridiction obligatoire, quand bien même une telle clause ne figure pas dans la déclaration suisse.

5. Pour voir clair dans cette question, il y a lieu tout d'abord de mettre en évidence ce qu'il faut entendre par *réciprocité* en matière de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour. Le paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour dispose que les États qui font une déclaration sont liés « à l'égard de tout autre État acceptant la même obligation ». Cela signifie deux choses différentes : 1° qu'un État n'est lié à l'égard d'un autre État que si ce dernier a fait lui aussi une déclaration en vertu de la clause facultative, et

2° que l'obligation d'un État existe seulement dans les *limites communes aux deux déclarations*¹.

6. Cette règle de la réciprocité a été confirmée par la Cour internationale de Justice dans de nombreux arrêts et d'une manière particulièrement saisissante dans le récent arrêt du 26 novembre 1957 (affaire du droit de passage sur territoire indien), où nous lisons²: « Cette expression [c'est-à-dire celle de la réciprocité] signifie simplement que, dans les rapports entre États qui adhèrent à la disposition facultative, tous et chacun sont liés *par les obligations identiques* (souligné par nous) qui existeraient à tout moment, tant que l'acceptation les lie réciproquement. » Ainsi, un État *peut* opposer à la compétence de la Cour non seulement ses propres réserves, mais aussi celles formulées dans la déclaration faite par l'autre partie au différend. C'est de cette manière que la Cour internationale de Justice a raisonné dans l'affaire des emprunts norvégiens, mentionnée dans les exceptions préliminaires des États-Unis à la page 312. Contrairement à ce que suppose le Gouvernement américain, la Cour n'a pas appliqué *automatiquement* la déclaration française qui, en excluant le domaine réservé, avait accepté la juridiction de la Cour dans des limites plus étroites que la déclaration norvégienne (p. 20), mais elle a appliqué la réserve française en raison du fait que la Norvège — selon l'opinion de la Cour — a contesté la compétence de la Cour, en invoquant explicitement cette réserve³. En tout cas, il n'y a pas de doute que dans l'affaire de l'Interhandel le Gouvernement suisse ne s'est à aucun moment prévalu du fait que la déclaration américaine est limitée aux seuls « différends d'ordre juridique qui s'élèveraient à l'avenir ». L'analogie avec l'affaire des emprunts norvégiens ne joue donc pas.

7. Dans ces conditions, on doit se demander quelles sont « *les limites communes* » aux deux déclarations des États-Unis et de la Suisse. Pour répondre à cette question, il convient de comparer les deux déclarations de plus près.

8. A l'instar de nombreux États, les États-Unis n'ont accepté la juridiction de la Cour que pour les différends qui naîtront après une date déterminée, en l'espèce le 26 août 1946. En revanche, la

¹ Nous n'examinerons pas dans le cadre de ces observations la question controversée dans la doctrine, si la « réciprocité » ne s'applique qu'à la déclaration de reconnaissance de juridiction obligatoire ou également aux réserves de cette dernière. Voir en faveur de la non-extension du principe de réciprocité aux réserves par ex. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, 526 ss.

² C. I. J. *Recueil* 1957, p. 144. Voir aussi C. P. J. I., Série A/B, n° 77, p. 81 (affaire de la Compagnie d'Électricité de Sofia et Bulgarie).

³ Cf. Affaire relative à certains emprunts norvégiens, Arrêt du 6 juillet 1957. C. I. J. *Recueil* 1957, pp. 25 et s. Cette interprétation de la volonté norvégienne a été contestée dans l'opinion dissidente du juge Basdevant (cf. pp. 71 et ss.) qui émet des doutes sur la question de savoir si la Norvège a fait appel à la réserve dans le sens dans lequel la Cour l'entend.

Suisse n'a pas fait de réserve analogue, de telle sorte qu'elle admet la juridiction de la Cour également pour les différends qui sont nés avant le 6 juillet 1948, date de sa déclaration portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour. Tandis que « la date critique » pour les États-Unis est celle de la signature ou celle du dépôt de sa déclaration¹, il n'y a pas de date critique pour la Suisse. Les « limites communes » aux deux déclarations sont en conséquence la date critique résultant de la déclaration américaine. Cette manière de voir correspond d'ailleurs à une règle que la Cour permanente de Justice internationale a établie dès le début de son activité. Elle a estimé dans l'affaire *Mavrommatis* que « dans le doute une juridiction basée sur un accord international s'étend à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement² ». Donc, à moins de stipulation contraire, la juridiction s'étend à tous les différends, qu'ils soient antérieurs ou postérieurs à la création de l'obligation juridictionnelle³.

9. Nous arrivons ainsi à la conclusion que le champ commun des différends couverts par les déclarations comprend tous les différends postérieurs à la date critique indiquée dans la déclaration contenant une réserve ou une limitation de juridiction. Cette date critique est le 26 août 1946, date de l'entrée en vigueur de la déclaration des États-Unis.

10. Cette manière de voir apparaît aussi dans les cas mentionnés par la Cour dans l'affaire relative à certains emprunts norvégiens et cités dans les exceptions préliminaires des États-Unis, c'est-à-dire dans l'affaire des Phosphates du Maroc (arrêt du 14 juin 1938, C. P. J. I., Série A/B, n° 74, p. 22⁴), dans l'affaire de la Compagnie

¹ C'est avec raison que M. Maus observe dans la thèse genevoise déjà mentionnée sur les réserves d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, 1958, p. 181 du manuscrit: « Il n'y a aucune indication dans ce texte (celui de la déclaration américaine) qui pourrait nous indiquer la volonté des États-Unis à ce sujet, mais la déclaration des États-Unis n'étant pas soumise à la ratification (l'accord du Sénat avait été donné antérieurement à la signature), la date de la signature et celle du dépôt sont tellement proches qu'aucun problème ne peut se poser ici. »

² C. P. J. I., Série A, n° 2, 35.

³ Du même avis *Sauveplanne*, Les limitations « ratiōne temporis » dans l'application de la clause facultative, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1956, 342 et ss. *Hambro*, Some observations on the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice, B. Y. B. 1948, 135 et ss. (144).

⁴ Dans cette affaire, où d'ailleurs la réserve, comme dans l'affaire de la Compagnie d'Électricité de Sofia et Bulgarie, n'était pas celle des « différends antérieurs », comme c'est le cas dans la déclaration des États-Unis, mais une réserve différente, celle déjà mentionnée « des situations et faits antérieurs », la Cour permanente de Justice internationale, constatant que de toute façon les faits invoqués étaient antérieurs aux déclarations des deux États en cause (France et Italie), ne s'est pas prononcée sur la différence de dates résultant des deux déclarations. C. P. J. I., Série A/B, n° 74, 25.

d'Électricité de Sofia et Bulgarie (arrêt du 4 avril 1939, C. P. J. I., Série A/B, n° 77, p. 81), et dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company (C. I. J. Recueil 1952, 103). Dans tous ces cas, la Cour a reconnu que le lien de juridiction obligatoire est déterminé par la déclaration dont la portée est la plus limitée, mais jamais la Cour n'a étendu cette limitation de la manière proposée par les exceptions préliminaires américaines, c'est-à-dire en appliquant *automatiquement* à un État une restriction *ratione temporis* qui ne se trouve pas dans sa propre déclaration de reconnaissance de juridiction obligatoire, mais dans celle de l'autre partie au litige.

II. Les opinions jurisprudentielles ou doctrinales auxquelles les exceptions préliminaires américaines se réfèrent aux pages 312 et suivantes ne prouvent nullement le contraire, car elles sont toutes favorables à l'opinion que nous soutenons. C'est ainsi que le Président, *sir Arnold McNair*, dans son opinion individuelle dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company (compétence), n'a pas prétendu que la réserve formulée dans la reconnaissance de juridiction obligatoire de l'une des parties devait être automatiquement appliquée à l'autre, même si elle ne s'en prévaut pas, mais il a uniquement posé le principe — que le Gouvernement suisse peut très bien accepter — « que les déclarations des deux parties doivent concorder, pour *inclure*¹ dans leur champ d'application le différend en question² ». De même, l'opinion de *Giuliano Enriques*³, mentionnée par nos honorables contradicteurs, ne dit pas non plus ce qu'on veut lui faire dire. Enriques ne postule nullement que les réserves faites dans la déclaration d'une partie soient transposées automatiquement dans la déclaration de l'autre partie. Il se borne à exprimer cette vérité évidente que les différentes déclarations d'acceptation doivent exactement correspondre, qu'elles « constituent un accord arbitral », et que « l'effet de cet accord est que chaque État qui accepte, sous condition de réciprocité, assume l'obligation, vis-à-vis de tout autre État qui accepte également sous condition de réciprocité, de soumettre certaines controverses à la juridiction de la Cour ». Contrairement à ce que pensent les auteurs des exceptions préliminaires américaines, un tel « accord arbitral » existe dans les relations entre la Confédération suisse et les États-Unis d'une manière parfaite et sur la base de la réciprocité, même si l'on ne fait pas appel à la solution artificielle proposée par nos adversaires qui veulent imputer à la Suisse une volonté qu'elle n'a jamais eue

¹ Souligné par nous.

² Arrêt du 22 juillet 1952, C. I. J. Recueil 1952, p. 116: « ... it must show that the Declarations of both States concur in comprising the dispute in question within their scope ».

³ L'acceptation, sans réciprocité, de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, Revue de droit international et de législation comparée, 1932, p. 846, mentionnée à la p. 313 des exceptions préliminaires américaines.

et qui, ne trouvant aucune expression dans la déclaration de reconnaissance obligatoire de la juridiction de la Cour par la Suisse, prétendent que celle-ci a entendu faire dépendre la soumission des litiges à la Cour d'une « date critique », celle de la déposition de la déclaration de la Suisse au Secrétariat général des Nations Unies. Étant donné qu'un tel renvoi à d'autres déclarations de reconnaissance de la juridiction internationale (particulièrement celle des États-Unis) n'est pas prévu dans la déclaration suisse, la réciprocité dans les relations avec les États-Unis est sauvegardée par l'application de la déclaration des États-Unis qui est la plus restreinte des deux déclarations et qui couvre parfaitement le champ commun des litiges susceptibles d'être soumis à la Cour.

12. Enfin, les exceptions préliminaires américaines citent un passage de la plaidoirie de M. Basdevant, agent et conseil du Gouvernement français, dans l'affaire des Phosphates du Maroc, où il affirme que les deux parties sont liées l'une envers l'autre à partir seulement du moment où l'Italie a accepté la juridiction obligatoire de la Cour, soit le 7 septembre 1931, tandis que la France l'avait déjà reconnue le 25 avril 1931. Il convient de relever à ce propos que la Cour n'a pas accepté la manière de voir de M. Basdevant¹; elle avait été contestée par M. Ago, conseil du Gouvernement italien, qui avait soutenu qu'on ne pouvait « prétendre que la date critique ... soit devenue le 7 septembre 1931, date de la ratification italienne, dès l'instant que l'Italie n'a nullement limité son acceptation aux faits postérieurs à cette date² ».

13. Dans ces conditions, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de tirer une conclusion quelconque de l'argument de l'agent du Gouvernement français, qui ne nous paraît en tout cas nullement affaiblir notre manière de voir quant à la deuxième exception préliminaire des États-Unis. Dans son cours professé à l'Académie de droit international en été 1958, M. H. W. Briggs, professeur de droit international à l'Université de Cornell, rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law*, s'est prononcé en faveur de notre manière de voir en s'exprimant comme suit: « Despite the language employed, what the United States is asking for is not, properly speaking, reciprocity at all. Reciprocity is not being invoked to obtain the benefit of a reservation found in the Swiss Declaration. What the United States is asking the Court to do is to insert the words "hereafter arising" in the Swiss Declaration—which does not contain them—in order to permit the United States to disadvantage Switzerland and to modify its own acceptance by advancing the exclusion date from August 26th, 1946, to July 28th,

¹ Série C, n° 85, p. 1299.

² Cf. Série C, n° 85, 1290. Voir aussi Série C, n° 84, 714. *Staedtler*, L'affaire des phosphates du Maroc (Exceptions préliminaires), R. D. I. L. C. 1939, 329.

1948, the date of entry into force of the Swiss Declaration... The fact that the Swiss Declaration was deposited at a later date than the United States Declaration or that no consensual bond may have existed between the parties at the time the dispute arose is irrelevant in the absence of a Swiss reservation *ratione temporis*¹. »

14. Le Gouvernement suisse constate enfin que l'acceptation de la deuxième exception préliminaire n'affecterait pas les conclusions subsidiaires figurant à la page 143 du mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

¹ Traduction: « Malgré le langage employé, ce que les États-Unis demandent, ce n'est nullement à proprement parler la réciprocité. La réciprocité n'est pas invoquée dans le but d'obtenir le bénéfice d'une réserve figurant dans la déclaration de la Suisse. Ce que les États-Unis demandent à la Cour de faire, c'est d'insérer dans la déclaration de la Suisse les mots « qui s'élèveront à l'avenir » (qui ne s'y trouvent pas), de manière à permettre aux États-Unis de désavantager la Suisse et de modifier leur propre acceptation en reportant les exclusions datées du 26 août 1946 au 28 juillet 1948, date de l'entrée en vigueur de la déclaration de la Suisse... Le fait que la déclaration de la Suisse a été déposée à une date postérieure à celle des États-Unis ou celui qu'aucun lien conventionnel ne peut avoir existé entre les parties au moment même où le conflit est né, n'a pas de portée juridique en l'absence d'une réserve *ratione temporis* de la Suisse. »

IV. Troisième exception préliminaire

1. Dans sa troisième exception préliminaire, le Gouvernement des États-Unis prétend que l'Interhandel n'a pas épuisé les voies de recours américaines internes, condition pour que le différend puisse être porté devant la Cour. Contre cette manière de voir le Gouvernement suisse présente les arguments suivants:

2. Il ne conteste nullement qu'*en principe*, la personne qui se prétend lésée dans ses droits doit avoir épuisé les juridictions de droit interne avant qu'on puisse faire valoir la responsabilité de l'État pour un acte contraire au droit international commis par un de ses organes ou par un individu se trouvant sur son territoire¹. En revanche le Gouvernement suisse conteste en premier lieu que dans l'affaire de l'Interhandel il s'agisse d'un différend dans lequel s'applique la règle de l'épuisement de recours internes. Comme il ressort clairement du mémoire suisse², la demande principale tend à l'exécution de la décision rendue le 5 janvier 1948 par l'Autorité suisse de recours fondée sur l'Accord de Washington, décision judiciaire qui doit être assimilée en tous points au jugement d'un tribunal arbitral international, lequel est obligatoire pour les parties au litige. La règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas, parce que l'inexécution par les États-Unis de la décision de l'Autorité suisse de recours fondée sur l'Accord de Washington constitue une violation *directe* du droit international et lèse immédiatement l'État demandeur. Il ne s'agit donc pas simplement et exclusivement d'une violation des droits d'une personne privée, qui, avant de pouvoir être protégée par son État national, doit épuiser les voies ordinaires des instances internes de l'État violateur. En revanche, quand une décision internationale n'a pas été exécutée, il n'y a pas de juridictions internes à épuiser, car le dommage a été causé *directement* à l'État lésé³.

3. Si la Cour avait toutefois quelques hésitations à suivre la thèse principale de la Suisse, elle devrait, avant toute décision au sujet du sort de la troisième exception des États-Unis, se prononcer sur cette thèse suisse, selon laquelle la décision de l'Autorité suisse de recours fondée sur l'Accord de Washington doit être assimilée à un jugement international et n'a pas été exécutée par la partie défenderesse. C'est seulement dans le cas où la Cour ne partagerait pas cette manière de voir qu'elle aurait à se prononcer sur la

¹ Voir C. P. J. I., Série A/B, n° 76, p. 18, C. P. J. I., Série A, n° 2, p. 12, Série A, nos 20/21, 19.

² Cf. pp. 101 ss. et 142 s.

³ Voir les observations de M. Bourquin au rapport Verzijl relatif à l'épuisement des recours internes. Annuaire de l'Institut de droit international 1954, I, 54.

troisième exception américaine relative au non-épuisement des juridictions internes.

Dans l'opinion du Gouvernement suisse l'examen de cette question ne pourrait d'ailleurs se faire dans le cadre de la procédure relative aux exceptions préliminaires. Si donc la Cour ne rejetait pas d'emblée la troisième exception en se fondant sur les raisons que nous venons d'invoquer, il lui resterait à la joindre au fond.

4. Indépendamment du fait que la Confédération suisse demande l'exécution d'un jugement qui doit être qualifié de décision judiciaire internationale et qui n'a pas été exécuté par la partie défenderesse (et à cet égard la question de l'épuisement des voies de recours internes ne se pose pas), le Gouvernement suisse demande la restitution des avoirs de l'Interhandel saisis par les États-Unis pour d'autres raisons encore, qu'il n'invoque d'ailleurs qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire pour le cas où la Cour ne serait pas disposée à admettre la force obligatoire de la décision de l'Autorité suisse de recours¹. A ce propos il convient de faire les constatations suivantes:

a) Les procès que l'Interhandel a intentés aux États-Unis à partir du 21 octobre 1948² trouvent leur fondement dans le droit interne américain, plus particulièrement dans la section 9 du Trading with the Enemy Act. Ils n'ont pas leur base dans une règle de droit international.

Tout au contraire, dans la procédure devant la Cour il ne s'agit nullement de la question de savoir si en séquestrant les biens de l'Interhandel et en cherchant à les liquider les autorités américaines ont agi conformément aux dispositions du Trading with the Enemy Act, mais de déterminer si une liquidation et une réalisation de ces biens est conforme à l'Accord de Washington de 1946 et aux règles du droit international général. L'objet du litige est donc différent. Dans la procédure devant les tribunaux américains il s'agit de l'application et de l'interprétation du droit américain, dans la procédure devant la Cour de l'application et de l'interprétation d'un traité et du droit international coutumier. Même si l'on fait abstraction de la décision de l'Autorité suisse de recours, la prétention du Gouvernement suisse existe, indépendamment de celle de la société Interhandel que la Suisse peut reprendre à son compte en assumant la protection diplomatique de ce ressortissant. Dans ces conditions on est en présence d'un « initial breach of international law » et il n'est pas nécessaire d'épuiser les voies de recours internes³.

b) Dans aucune des phases de la longue procédure qui s'est déroulée devant eux, les tribunaux américains ne se sont d'ailleurs préoccupés de la question de savoir si l'une ou l'autre de leurs

¹ Voir mémoire suisse, p. 126.

² Mémoire suisse, pp. 94 et ss., 118 ss., 126 ss.

³ Voir décision fondamentale de l'arbitre *Bagge* dans l'affaire des navires finlandais. Recueil des sentences arbitrales des Nations Unies, t. III, 1501 et ss.

décisions violerait le droit international ou non. Dans aucune phase de leur activité ils n'ont eu non plus pour fonction de redresser une violation du droit international, ce qui est le but primordial de la règle de l'épuisement des juridictions internes. Dans son important ouvrage sur le déni de justice¹, M. A. V. Freeman a exprimé cette idée d'une manière particulièrement heureuse: « By appropriately redressing violations of international law² with respect to the person or property of foreigners, the State asserts a check upon its answerability to other States, discharges the responsibility that has already been engaged... Here its own domestic tribunals perform, in a very real sense, an international function in executing the first phase of measures contemplated and provided by international law for the realization of its rules³. » Les conditions pour qu'il soit nécessaire d'épuiser les recours internes ne sont donc pas réalisées en l'espèce. Comme M. Frede Castberg l'a très justement remarqué dans ses pénétrantes observations⁴ au sujet du rapport Verzijl précité, nous nous trouvons dans notre cas dans la situation où il y a « violation prétendue d'une règle de droit international et d'une règle de droit interne, sans qu'il y ait de correspondance entre le contenu des deux règles: La violation du droit international peut être l'objet d'une réclamation internationale, sans que l'on doive nécessairement surseoir à cette réclamation jusqu'à l'épuisement des recours locaux dans le conflit de droit interne⁵ ».

c) Il convient en outre de relever que les États-Unis eux-mêmes ont admis que l'Interhandel avait épuisé les recours devant les tribunaux américains. Tel fut le cas dans le memorandum annexé à la note des États-Unis d'Amérique du 11 janvier 1957, où le Département d'État s'est exprimé de la manière suivante: « ... the question of title to the shares ... has been finally⁶ settled by the competent courts of the United States in proceedings the propriety of which is not questioned⁷... » « The claim of Interhandel to the shares in question has thus been defeated⁸. » Le Gouvernement

¹ The International Responsibility of States for Denial of Justice, 1938, p. 408.

² Souligné par nous.

³ Traduction: « En remédiant d'une manière appropriée à des violations du droit international concernant la personne ou les biens d'étrangers, l'État empêche que sa responsabilité soit engagée à l'égard d'autres États, dégage sa responsabilité si elle a déjà été engagée... Ici ses propres tribunaux internes accomplissent dans un sens très réel une fonction internationale en exécutant la première phase des mesures prévues et prescrites par le droit international pour l'application de ses règles. »

⁴ Annuaire de l'Institut de droit international 1954, I, 65.

⁵ Souligné par nous.

⁶ Souligné par nous.

⁷ Annexe 30 au mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse [texte, p. 68]. Traduction: « ... la question du droit aux actions ... a été réglée définitivement par les tribunaux compétents des États-Unis, dans des procédures dont la correction est indiscutée. »

⁸ Annexe 30 au mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse, [texte, p. 56]. Traduction: « ... La plainte d'Interhandel concernant les actions en cause a été ainsi rejetée. »

suisse est de l'avis que les États-Unis ont considéré leur attitude comme irrévocable après cette prise de position formelle, telle qu'elle ressort du mémorandum annexé à la note du 11 janvier 1957, et qu'ils ne rouvriraient pas une discussion sur l'épuisement des recours. Dans ces conditions, les États-Unis ne sont plus en mesure de revenir sur leurs déclarations antérieures et qui ont été déterminantes pour l'attitude du Gouvernement suisse, lorsqu'il a intenté l'action devant la Cour. Dans sa lettre du 19 octobre 1957 au Greffier de la Cour internationale de Justice le Gouvernement des États-Unis a répété explicitement que « l'I. G. Chemie a épuisé sans succès tous ses moyens de recours devant la Cour suprême... »¹. Il a de plus confirmé l'attitude adoptée par ses agents devant la Cour lors de l'examen des mesures conservatoires, quand ils ont déclaré qu'il appartenait aux États-Unis de décider quelles questions relèvent de leur compétence nationale dans l'affaire de l'Interhandel. Or, cette attitude est absolument inconciliable avec la troisième exception préliminaire des États-Unis relative au non-épuisement des recours internes. Nous considérons donc qu'il y a lieu de retenir la déclaration antérieure des États-Unis selon laquelle, les moyens de recours américains ont été épuisés et qu'il n'y a pas lieu de revenir sur cet aveu librement consenti.

5. Toutefois, dans le cas où la Cour ne serait pas en mesure d'accepter la thèse suisse, le Gouvernement de la Confédération suisse tient à user du droit de compléter ses conclusions qu'il s'est explicitement réservé aussi bien dans sa requête introductive d'instance du 1^{er} octobre 1957 que dans son mémoire du 3 mars 1958. C'est donc uniquement à titre subsidiaire que le Gouvernement suisse complète sa conclusion principale sous A n° 1² de la manière suivante: Il demanderait que la Cour internationale de Justice déclare que les biens, droits et intérêts que la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) possède dans la General Aniline and Film Corporation ont le caractère de biens non-ennemis (suisse), et en conséquence de déclarer, qu'en refusant de restituer lesdits avoirs, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique viole l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les obligations découlant pour lui des règles générales du droit des gens. Selon le propre aveu du Gouvernement des États-Unis³, l'obligation d'épuiser les juridictions internes n'est pas opposable à une telle conclusion. En effet, la demande qui se rapporte à un jugement déclaratoire et qui a pour objet la constatation d'un acte illicite international ne se trouve pas en litispendance avec une action judiciaire de droit

¹ Voir affaire de l'Interhandel (mesures conservatoires), ordonnance du 24 octobre 1957, *C.I.J. Recueil 1957*, 108. Cf. aussi mémoire suisse, p. 127.

² Cf. mémoire suisse, p. 143. Voir sur la validité des jugements déclaratoires prononcés par la Cour, *C. P. J. I., Série A*, n° 13, 20 s., n° 7, pp. 18 s.

³ Voir pp. 316 et ss. des exceptions préliminaires des États-Unis.

interne dans laquelle le demandeur cherche à obtenir une prestation. La Cour permanente de Justice internationale l'a dit très nettement dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie, Série A, n° 6, p. 20: « Il ne s'agit pas de deux demandes identiques; la requête encore pendante devant le tribunal arbitral mixte germano-polonais de Paris poursuit la restitution à une société privée de l'usine dont celle-ci prétend être indûment dépouillée; ce qui, d'autre part, est demandé à la Cour permanente de Justice internationale, c'est l'interprétation de certaines clauses de la convention de Genève. Les plaideurs ne sont pas les mêmes. Enfin, les tribunaux arbitraux mixtes et la Cour permanente de Justice internationale ne sont pas des juridictions du même ordre; et cela serait vrai, à plus forte raison, de la Cour et du Tribunal civil polonais de Kattowice. »

6. Dans le cadre de notre conclusion subsidiaire, le problème ne se pose pas différemment que dans l'affaire susmentionnée. Ce que la Confédération suisse demande par l'introduction de cette conclusion subsidiaire, c'est que la Cour se prononce sur l'application et l'interprétation de certaines dispositions de l'Accord de Washington, ainsi que sur des règles de droit international général relatives à la spoliation des personnes neutres en temps de guerre. Il s'agit donc, comme l'a dit très justement M. Charles De Visscher, « d'un différend entre États, ... différend qui n'a rien à voir avec la possibilité pour les intéressés de s'adresser aux fins de réparation aux tribunaux locaux¹ ».

7. Le Gouvernement suisse constate enfin que l'acceptation de la troisième exception préliminaire n'affecterait pas les conclusions subsidiaires figurant à la page 143 du mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

¹ *Ch. De Visscher*, Le déni de justice en droit international, Académie de droit international, Recueil des Cours, 1935, II, p. 425. *Beckett*, Les questions d'intérêt général au point de vue juridique dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, Académie de droit international, Recueil des Cours, 1932 I, 163 et s. *E. Kaufmann*, Académie de droit international, Recueil des Cours 1935 IV, 455 s.

V. Première partie (a) de la quatrième exception préliminaire

1. La première partie (a) de la quatrième exception préliminaire affirme que la Cour n'est pas compétente, parce que la vente ou la disposition des actions de la General Aniline and Film Corporation (GAF) relève de la compétence nationale des États-Unis d'Amérique telle qu'elle est fixée par eux. Contrairement aux trois premières exceptions préliminaires des États-Unis, l'admission de la première partie (a) de la quatrième exception n'aurait pas pour conséquence que la demande de la Confédération suisse serait rejetée d'emblée, mais uniquement que les avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) ne pourraient pas être restitués à la Suisse. Pour autant que les autres exceptions seraient elles-mêmes rejetées, la Suisse ne pourrait plus demander la restitution des avoirs de l'Interhandel situés aux États-Unis, mais seulement une indemnité complète.

2. La présente exception des États-Unis est fondée sur la réserve contenue dans la déclaration américaine qui exclut de la juridiction de la Cour les « différends relatifs à des questions relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis d'Amérique telle qu'elle est fixée par les États-Unis d'Amérique ». Selon l'avis du Gouvernement des États-Unis, le fait qu'il invoque cette clause entraînerait automatiquement la fin de la juridiction de la Cour et priverait cette dernière du pouvoir qui lui est conféré à l'article 36, paragraphe 6, du Statut de statuer sur sa propre compétence. Contrairement à ce que paraissent affirmer les exceptions préliminaires des États-Unis à la page 320, la Cour internationale de Justice n'a pas encore pris position dans sa jurisprudence au sujet de la validité de la réserve qui figure sous lettre b) dans la déclaration des États-Unis portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour¹. Dans l'affaire de certains emprunts norvégiens la Cour s'est exprimée de la manière suivante au sujet d'une réserve française qui a le même contenu que la réserve américaine: « ... La Cour n'estime pas devoir examiner la question de savoir si la réserve française est compatible avec le fait d'assumer une obligation juridique et avec l'article 36, par. 6, du Statut qui dispose:

¹ Voir sur l'histoire de la déclaration des États-Unis: *Compulsory jurisdiction*, International Court of Justice. Hearings before a subcommittee of the Committee on Foreign Relations; United States Senate, 79th Congress, and session on Senate resolution 196 (July 11, 12 and 15, 1946). International Court of Justice, Report of the Foreign Relations Committee, No. 1835, 79th Congress, 2nd Session. U.S. Senate, Congressional Record, 79th Congress, 2nd Session, July 25, 1946, August 1, 2, and 4, 1946, pp. 10553 à 10709. Cf. aussi *Wilcox*, *The United States accept compulsory jurisdiction*, A. J. 1946, pp. 699 et ss.

« En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide¹ ». »

3. Si la réserve *b)* figurant dans la déclaration des États-Unis a le caractère « automatique » que le Gouvernement américain lui attache dans le cadre de l'exception *4 a)*, elle a une portée encore plus large que les réserves dont nous trouvons un exemple dans le traité d'arbitrage franco-britannique de 1903². L'obligation de soumettre, en principe, les différends internationaux à l'arbitrage y était posée, mais son application effective restait expressément subordonnée à la condition que les différends visés ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance, ni l'honneur des États signataires, ni enfin les intérêts d'États tiers. L'usage que l'on pouvait faire de réserves de ce genre était abandonné en fait à la décision discrétionnaire des Gouvernements contractants. Ces réserves affaiblissaient à tel point le lien obligatoire qu'elles parurent bientôt inconciliables avec un régime d'arbitrage obligatoire organisé³.

Dès la deuxième conférence de la paix (1907), des efforts furent tentés dans le but de supprimer lesdites réserves. Les « réserves automatiques » disparurent presque entièrement dès 1919 et elles ne figurent dans aucune déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale⁴.

4. Le principe même de l'arbitrage obligatoire n'est pas compatible avec l'existence de réserves automatiques de ce genre qui constituent de véritables « clauses échappatoires », puisque les traités contenant de telles réserves ne sont jamais applicables contre la volonté de l'État défendeur.

5. Si tel est le cas, la nullité de la réserve automatique doit aussi entacher la réserve de la déclaration des États-Unis. Si le droit de décliner la compétence de la Cour était reconnu sans restriction, l'élément d'obligation juridique ferait défaut. Une déclaration portant reconnaissance de la juridiction obligatoire ne constituerait plus une source de juridiction obligatoire, si la réserve automatique, telle qu'elle se trouve incorporée dans la déclaration de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis était valable.

D'ailleurs la réserve automatique n'est pas seulement incompatible avec l'obligation de soumettre un différend à la juridiction de

¹ Cf. *C. I. J. Rec. 1957*, p. 26.

² Cf. *Ch. de Visser*, *Théories et réalités en droit international*, 2^{me} éd. 1955, pp. 424 et ss.

³ Cf. *Borel et Politis*, *L'extension de l'arbitrage obligatoire et la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale*, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1927, t. II, pp. 693 et ss.

⁴ Voir sur l'évolution de l'arbitrage et de la juridiction obligatoire à cette époque où était admise, en cas de doute la décision du tribunal sur sa compétence, les observations du juge *svr Hersch Lauterpacht* dans *C. I. J. Rec. 1957*, pp. 62 et s.

la Cour (article 36, ch. 2, du Statut)¹, mais aussi avec l'article 36, ch. 6, du Statut (compétence de la Cour de déterminer sa propre compétence), pour la raison qui a été exposée par le juge sir Hersch Lauterpacht dans son opinion individuelle et par le juge Guerrero dans son opinion dissidente jointes l'une et l'autre à l'arrêt dans l'affaire relative à certains emprunts norvégiens². *Sir Hersch Lauterpacht* a raison d'affirmer: « Si nous examinons le fond des choses, il fait peu de doute que la réserve est fondée sur l'intention — et qu'elle a pour effet — de retirer à la Cour le pouvoir que lui confère l'article 36, par. 6³. » Le juge *Guerrero* s'exprime de la manière suivante⁴: « Bien que l'article 36 ait été interprété dans le sens que la déclaration d'adhésion à la disposition facultative peut être assortie de réserves, il est certain qu'il n'a jamais été dans l'intention des auteurs du Statut que ces réserves pourraient servir pour permettre à un État de se dérober à l'engagement que comporte la déclaration prévue par le paragraphe 2 de l'article 36, ni pour que l'État puisse s'octroyer unilatéralement des droits que le Statut confère uniquement à la Cour. De telles réserves doivent être considérées comme dépourvues de toute validité juridique. C'est à juste titre qu'il a déjà été dit qu'il n'est pas possible d'établir un régime de droit si chaque État se réserve le pouvoir de décider lui-même ce qui est le droit⁵. »

¹ Cf. *Waldock*, Decline of the optional clause, B. Y. B. 1955/6, 273. Voir aussi B. Y. B. 1954, pp. 131 et ss.

² Cf. Arrêt du 6 juillet 1957. C. I. J. Rec. 1957, 48.

³ Le texte original anglais est le suivant: « If we look at the substance of the matter, there is little doubt that the reservation is based on the intention—and has the effect—of divesting the Court of the power conferred upon it by Article 36 (6). »

⁴ C. I. J. Rec. 1957, p. 69.

⁵ La thèse américaine actuelle qui affirme que les parties peuvent enlever à la Cour internationale de Justice le pouvoir de déterminer sa compétence est en opposition avec l'attitude du Gouvernement des États-Unis à d'autres occasions. Dans l'affaire de l'interprétation des Traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (avis consultatif du 30 mars 1950), *M. Benjamin Cohen* a déclaré devant la Cour au nom des États-Unis: « Even if the Peace Treaties expressly provided that their provisions should not be construed to affect matters which are solely or essentially within the domestic jurisdiction of any State, these States could not by unilateral declarations determine for themselves what matters were solely within their domestic jurisdiction. » C. I. J., Plaidoyers, etc. Interprétation des Traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, p. 278 (déclarations du 1^{er} mars 1950).

Traduction: « Même si les traités de paix prévoyaient expressément que leurs dispositions ne devraient pas être interprétées de manière à toucher à des matières relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence interne d'un État, ces États ne pourraient pas déterminer pour eux-mêmes dans des déclarations unilatérales quelles matières relèvent exclusivement de leur compétence interne. »

Cf. aussi au sujet du problème de la compétence *Berlia*, Jurisprudence des Tribunaux internationaux en ce qui concerne la compétence. Académie de droit international. Recueil des Cours, t. 88 (1955), pp. 105 et ss.

D'ailleurs nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'examiner, dans le stade actuel de la procédure, la relation qui existe entre la réserve automatique des États-Unis et l'article 2, ch. 7, de la Charte des Nations Unies. Le Gouvernement suisse se réserve cependant de revenir sur ce point lors des plaidoiries orales devant la Cour.

6. Le Gouvernement suisse ajoute enfin aux considérations que nous venons de développer l'observation suivante: Même dans le cas où la Cour arriverait à la conclusion que la réserve *b)* de la déclaration des États-Unis ne serait pas dépourvue de toute validité, elle ne pourrait pas être opposée à la Suisse en l'espèce. En effet, il ne peut être douteux que le différend actuel n'entre pas dans le domaine réservé des États-Unis; ceci surtout vu le fait que les États-Unis ont accepté, comme nous le démontrons ci-dessous¹, de soumettre un litige du genre du présent à un tribunal arbitral. Cette obligation est en effet indiquée dans l'article VI de l'Accord de Washington du 25 mai 1946. Nous nous trouvons en conséquence *incontestablement* dans un domaine des activités étatiques où la compétence est liée par le droit international. Il n'y a pas de possibilité d'invoquer le domaine réservé, vu que la condition même pour l'invoquer fait défaut. Or, il est indispensable que la matière qui est l'objet de cette invocation par un État forme « un ensemble d'objets d'activités étatique, législatif ou administratif que le droit des gens, à un stade donné de son évolution, réserve aux États individuels pour être réglé par eux ou à leur gré et à l'exclusion de toute ingérence permmissible d'autres États ou de la communauté internationale »². Comme le dit avec raison l'article 3 de la Résolution de l'Institut de droit international sur la détermination du domaine réservé de 1954, « la conclusion d'un engagement international dans une matière relevant du domaine réservé *exclut*³ la possibilité pour une partie à cet engagement d'opposer l'exception du domaine réservé pour toute question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement ». Comme il est incontestable qu'en l'espèce il s'agit de l'application et de l'interprétation d'un engagement international, qui au surplus doit être soumis selon la volonté des parties à un tribunal arbitral international, la condition *préalable* en vue d'invoquer la clause automatique, c'est-à-dire l'existence même d'une matière entrant dans le domaine réservé, fait défaut.

7. Le Gouvernement suisse constate que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique n'a pas soulevé la réserve *(b)* de la déclaration de reconnaissance de la juridiction obligatoire pour tous les aspects du différend relatif à Interhandel, mais seulement pour le problème de la vente ou de la disposition des actions de la GAF. En conséquence, les États-Unis ont procédé à une *division* de l'application de ladite réserve au différend actuel. Le Gouvernement suisse se demande s'il est possible d'invoquer la clause « automatique » pour une partie de l'objet du litige, tout en maintenant pour

¹ Pp. 416 et s.

² *Verzijl*, Le domaine réservé de la compétence nationale exclusive, *Écrits de droit international en l'honneur de Tomaso Perassi*, t. II, 1957, p. 402. Voir aussi art. I de la Résolution de l'Institut de droit international, dans sa session d'Aix-en-Provence, annuaire 1954, t. II, p. 292.

³ Souligné par nous.

une autre partie de ce même litige le droit de la Cour de statuer sur sa compétence. Il se réserve d'examiner ce point d'une manière plus ample en cours de procédure, tout en maintenant sa manière de voir, c'est-à-dire que la réserve « automatique » des États-Unis ne peut être opposée à la Suisse en l'espèce.

8. Le Gouvernement suisse ne considère pas qu'il est nécessaire d'examiner de plus près dans le cadre de ses observations concernant l'exception préliminaire 4 a) des États-Unis la question de savoir si la nullité absolue ou relative de la réserve b) entraîne celle de la déclaration des États-Unis portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour, ou si seule la réserve doit être considérée comme nulle, tandis que la déclaration resterait elle-même valable, comme le Gouvernement suisse en est fermement convaincu. En effet, les États-Unis n'invoquent pas l'incompétence de la Cour sur la base de la réserve b) pour tous les aspects du différend relatif à l'Interhandel, mais seulement pour le problème de la vente ou de la disposition des actions de la GAF. Nous n'avons donc pas à examiner la question de savoir si la compétence de la Cour résulte en fait de la reconnaissance réciproque de sa juridiction obligatoire par les deux États en litige sur la base de la clause facultative de l'article 36, paragraphe 2, du Statut, comme le pense le Gouvernement suisse, ou si on est éventuellement en présence d'un cas de *forum prorogatum*, c'est-à-dire d'une soumission volontaire, indépendante de la source de compétence primitivement invoquée par le Gouvernement suisse, en sa qualité de demandeur, sur la base de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour. Ce qui importe, c'est que le Gouvernement des États-Unis, en n'étendant pas son exception préliminaire fondée sur la réserve b) à tous les aspects du conflit, n'a pas décliné la compétence de la Cour. Dans ces conditions, la déclaration américaine doit être considérée valable à l'exception de la réserve b)¹.

9. Le Gouvernement suisse est donc de l'avis que le différend est basé sur la reconnaissance réciproque de la juridiction obliga-

¹ Dans son cours susmentionné de 1958 à l'Académie de droit international, le professeur H. W. Briggs, en examinant l'affaire Interhandel, s'est prononcé en faveur de la validité de la déclaration des États-Unis, mais il admet la nullité de la réserve du domaine réservé telle qu'elle y est stipulée. Il s'est exprimé de la manière suivante: « The Court... will base its jurisdiction on the United States Declaration and the *Nottebohm* rule that a unilateral attempt to withdraw jurisdiction in a case already pending before the Court cannot deprive the Court of jurisdictions already established... Its Declaration [c'est-à-dire celle des États-Unis] would be regarded as valid although the Court would refuse effect to possible invalid determinations of matters of domestic jurisdiction. »

Traduction: « La Cour fondera sa compétence sur la déclaration des États-Unis et sur la règle *Nottebohm* qu'une tentative unilatérale de retirer sa compétence dans un cas déjà pendant devant la Cour ne peut pas priver la Cour de compétences déjà établies... Leur déclaration [celle des États-Unis] serait tenue pour valable quand bien même la Cour refuserait de donner effet à des déterminations, éventuellement non valables, de matières rentrant dans la compétence interne. »

toire, point de vue qui a été accepté par les États-Unis dans leurs première, seconde et troisième exceptions préliminaires, ainsi que dans celle sous n° 4 b), confirmant ainsi le point de vue du Gouvernement suisse au sujet de la reconnaissance de la juridiction obligatoire par les États-Unis d'Amérique. Toutefois, pour le cas où la Cour n'accepterait pas cette manière de voir, le Gouvernement suisse fait valoir qu'il existe entre les deux États en litige un *forum prorogatum*¹. Le Gouvernement suisse prie en conséquence la Cour de rejeter l'exception préliminaire 4 a) des États-Unis ou de la joindre au fond.

10. Le Gouvernement suisse constate enfin que l'acceptation de l'exception préliminaire 4 a) n'affecterait pas les conclusions subsidiaires figurant à la page 143 du mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

¹ Cf. l'étude du juge *Winiarski*, Quelques réflexions sur le soi-disant *forum prorogatum* en droit international, Mélanges Jean Spiropoulos, 1957, pp. 445 et ss., qui déclare que « *forum prorogatum* » telle que cette notion est employée dans la doctrine et la jurisprudence du droit international, comprend aussi bien « la citation unilatérale à comparaître devant la Cour » que « l'acceptation de la Cour résultant d'une déclaration ou d'un acte (*factum concludens*) de l'État invité à comparaître ».

VI. Deuxième partie (b) de la quatrième exception préliminaire

1. La deuxième partie (b) de la quatrième exception préliminaire demande à la Cour de déclarer, « dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 36, par. 6, du Statut », que le différend n'a pas le caractère d'un conflit de droit international, mais qu'il est bien plutôt (« rather ») considéré par le droit international comme rentrant dans le domaine réservé de l'ordre juridique des États-Unis. Contrairement à ce qu'il a fait dans la première partie (a) de la quatrième exception, le Gouvernement américain n'invoque pas la clause de l'appréciation souveraine b) dite clause automatique, de sa déclaration portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour. A vrai dire il ne se base pas non plus sur la réserve b) elle-même, qui exclut de la juridiction de la Cour les « questions relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis d'Amérique ». La partie b) de la quatrième exception se fonde sur une règle générale reconnue par le droit international, à savoir que la réglementation du droit national, sur des matières entrant dans la « domestic jurisdiction », échappe à la juridiction internationale.

2. Il importe donc de savoir si le différend relève de l'ordre juridique international ou de l'ordre juridique national des États-Unis. Dans le premier cas la compétence de la Cour ne ferait pas défaut, tandis que dans le second l'État demandeur (la Suisse) devrait être débouté.

A ce propos il y a lieu de constater que les exceptions des États-Unis présentent le différend d'une manière inexacte, qui ne correspond pas à la description que le mémoire suisse en donne. En effet, elles déclarent à la page 321 que les actes de saisie et de rétention d'actions dans une société américaine (« acts of seizure and retention of stock in an American corporation »), « accomplis dans l'exercice des pouvoirs de guerre », ne sont pas des matières de droit international, mais rentrent dans le domaine réservé de l'ordre juridique des États-Unis d'Amérique.

3. Or, le mémoire suisse n'a nullement nié que les États-Unis avaient le droit de prendre au cours d'une guerre certaines mesures conservatoires de blocage et de séquestre. Bien que ce droit, dont l'exercice est soumis à certaines restrictions, appartienne aux États-Unis en vertu du droit international, et non de leur propre droit national, le séquestre d'avoirs neutres par un État belligérant ne peut pas avoir pour effet de les soumettre à sa compétence exclusive¹. La demande de restitution suisse, qui constitue l'objet du différend, est basée sur deux titres de droit international, l'Accord de Washington et les règles générales du droit international;

¹ Cf. mémoire suisse, p. 122.

ce qui exclut que le conflit se rapporte à des matières essentiellement ou exclusivement régies par le droit national américain.

Si la Suisse, contrairement à ce qui est prétendu dans les exceptions préliminaires américaines, ne s'oppose pas aux mesures conservatoires de séquestre que le Gouvernement des États-Unis peut juger opportun de prendre pendant une guerre, lorsqu'il a des raisons de croire qu'il s'agit de biens ennemis, elle ne peut admettre qu'elles dégénèrent en mesure de confiscation.

4. Le Gouvernement suisse n'entend pas contester que la GAF soit une société créée en vertu de l'ordre juridique des États-Unis, mais cette circonstance est irrelevante pour la solution du litige actuel, car la GAF est dans l'entière dépendance de l'Interhandel, qui est une société suisse dans laquelle les intérêts suisses sont à tel point prépondérants qu'elle bénéficie indiscutablement de la protection diplomatique de la Suisse.

5. D'ailleurs le Gouvernement des États-Unis n'a pas séquestré les avoirs de la GAF en tant que telle, mais la plus grande partie de ses actions, et c'est par ces actions qu'il contrôle actuellement cette société. Or, ces actions sont la propriété de l'Interhandel et elles se trouvent en partie en Suisse. Par ses enquêtes, l'Office suisse de compensation a établi que sur les 455.624 actions A de la GAF que possède Interhandel, 454.948 étaient, à la date du 12 décembre 1945, déposées en Suisse, sous forme de certificats; elles l'étaient déjà avant le 1^{er} février 1942 et s'y trouvent encore. L'administration américaine pour les biens ennemis (Alien Property Custodian) a eu recours à un procédé hautement critiquable pour acquérir la haute main sur la GAF. Sous sa direction, la GAF a arbitrairement déclaré invalides les actions (certificats) déposées en Suisse; elle a procédé à l'émission de nouvelles actions de remplacement aux États-Unis et elle les a délivrées à l'administrateur des biens ennemis qui les détient toujours à titre fiduciaire. Ce sont ces actions dont la restitution est demandée par l'Interhandel¹.

6. Les exceptions préliminaires des États-Unis affirment que « les dispositions et la surveillance des actions d'une société organisée dans le cadre du droit national ont toujours été considérées comme formant une partie intégrante des droits souverains d'un État² ». La Suisse n'entend pas contester que la vie interne de toute société est régie par la loi de l'État en vertu de laquelle elle a été créée. Mais elle relève que les actions de la GAF et indirectement les avoirs de cette société n'ont pas été séquestrés en tant que biens américains, mais en tant que biens ennemis.

7. Or, les mesures dirigées contre la GAF n'ont pas d'autre base juridique que le Trading with the Enemy Act. C'est uniquement en tant que biens ennemis que les actions, et indirectement les avoirs de cette société, sont séquestrés et menacés de confiscation

¹ Annexe 6 des présentes observations.

² Preliminary Objections, p. 321.

sans indemnité. Les autorités américaines, en faisant application de cette loi à la société, considèrent la GAF comme société ennemie. Dans ces conditions leur action doit être appréciée selon les règles du droit des gens dès l'instant où l'Interhandel, société contrôlant la GAF, et qui seule pourrait conférer à cette dernière le statut ennemi, est une société suisse, non-ennemie, ainsi que la Suisse le soutient et est en mesure de le prouver. Ce qui est discuté entre les deux États, ce n'est pas la nationalité américaine ou allemande de la GAF, mais son caractère neutre (suisse) ou ennemi (allemand). Cette question ne peut pas être résolue par application du droit américain, mais seulement par application du droit des gens, car les États-Unis ne peuvent pas opposer à la réclamation de la Suisse leur droit national si l'application de celui-ci devait aboutir finalement à la confiscation d'avoirs neutres dont l'inviolabilité est assurée par le droit des gens. Les intérêts prépondérants que l'Interhandel possède dans la GAF justifient l'action du Gouvernement suisse qui est d'ailleurs conforme à la pratique internationale des États-Unis eux-mêmes¹. La divergence d'opinions qui existe à ce sujet entre le Gouvernement suisse et celui des États-Unis ne peut donc être tranchée que par application des règles du droit international public et appartient au fond du litige.

8. L'exception préliminaire 4 b) a comme point de départ, comme nous venons de le démontrer, l'idée que la qualification de la nationalité d'une société, créée et domiciliée aux États-Unis, appartient aux États-Unis eux-mêmes. Si ceux-ci arrivaient à la conclusion que cette société a un caractère ennemi, ils auraient non seulement le droit de la séquestrer, mais aussi de la confisquer. Le Gouvernement suisse affirme au contraire que le lieu de la création d'une société et celui de son domicile n'ont pas fatalement pour conséquence que la société relève — au point de vue du droit international public — de l'État dans lequel elle a été créée et dans lequel elle est domiciliée. Il en résulte un différend, qui doit être tranché dans le cadre du droit international, et jusqu'à sa solution la société ne doit pas faire l'objet de mesures de confiscation. La doctrine et les précédents judiciaires mentionnés aux pages 321-323 des exceptions prélimi-

¹ Mémoire suisse, p. 109. Quels que soient d'ailleurs les critères admis pour la nationalité de la société en droit international public, que ce soit celui du contrôle ou celui de l'intérêt économique prépondérant ou celui de l'intérêt économique substantiel, la GAF doit être considérée comme dominée par l'Interhandel, laquelle est rattachée à la Suisse. Cela résulte aussi de la pratique des États-Unis en matière de nationalité des sociétés. Par exemple, dans le cas de *I'm alone*, les États-Unis contestèrent à la Grande-Bretagne le droit de demander une indemnité pour une société canadienne dont la presque-totalité des actionnaires étaient américains. Cf. *Hackworth, Digest of International Law*, V, 839.

Du reste, le Département d'État ne se contente pas en général d'un critère formel; il « soulève le voile » pour voir quels intérêts se cachent sous la structure juridique de la société, et lorsqu'il constate l'existence d'un intérêt américain « substantiel », il étend sa protection à la société. Les États-Unis ont d'ailleurs toujours protégé leurs ressortissants actionnaires de sociétés incorporées à l'étranger. Voir à ce sujet, par exemple, *Mervyn Jones, B. Y. B. 1949, 238 s., 257. Hackworth, op. cit., V, 840/843*.

naires américaines ne disent pas autre chose. Ils partent aussi de l'idée qu'une société ne peut être qualifiée d'*ennemie* en dernier ressort que par le droit international. Même dans ce cas, la plupart des décisions judiciaires mentionnées et la doctrine citée se prononcent en faveur d'une restriction des pouvoirs de l'État belligérant à des mesures moins graves que la confiscation, telles que la réquisition, l'angarie ou la saisie temporaire. A fortiori, il ne peut être question de la confiscation de la propriété neutre.

9. Le Gouvernement suisse ne prend cependant pas position à l'égard de l'affirmation du Gouvernement des États-Unis, appuyée sur la jurisprudence de la Cour suprême, selon laquelle le Congrès peut lui donner l'autorisation de confisquer la propriété ennemie. Toutefois, quand il y a controverse sur la question de savoir si la propriété confisquée est ennemie ou neutre, cette controverse ne peut pas être résolue par les règles du droit national. Elle relève, comme nous venons de le démontrer, du droit international, car lui seul est en mesure d'établir les critères qui distinguent les biens qualifiés neutres des biens qualifiés ennemis.

10. En ce qui concerne les arguments (aux pp. 324-325) des exceptions préliminaires américaines qui se rapportent à la question de savoir quelle interprétation doit être donnée à la décision de l'Autorité suisse de recours de 1948, ainsi qu'à l'article IV de l'Accord de Washington de 1946, le Gouvernement suisse croit d'autant moins qu'il y ait lieu de les discuter dans le cadre des exceptions préliminaires qu'ils ont fait l'objet de certains développements dans le mémoire suisse (pp. 101 et 102). Il paraît toutefois nécessaire d'insister sur le fait que la portée juridique de la décision de l'Autorité suisse de recours de 1948 et l'interprétation de l'article IV de l'Accord de Washington de 1946 sont, comme nous l'avons déjà dit, des questions relevant du droit international, parce qu'il s'agit de l'application de règles du droit des gens, qui ne rentrent donc pas dans le domaine réservé de l'ordre juridique américain. Tel est également le cas de l'obligation affirmée par la Suisse que le Gouvernement des États-Unis est tenu de restituer les avoirs de l'Interhandel en vertu du droit international général (voir mémoire suisse, pp. 121 et ss.).

11. Le Gouvernement suisse ne veut pas omettre, enfin, de relever que, quelle que soit la portée à attribuer à la réserve b) de la déclaration des États-Unis acceptant la juridiction obligatoire de la Cour déposée le 26 août 1946, elle ne lui est pas opposable dans le présent litige.

La Suisse invoque une acceptation de l'arbitrage par les États-Unis pour tous les différends auxquels pourra donner lieu l'application ou l'interprétation de l'Accord de Washington du 25 mai 1946. Cette acceptation est contenue à l'article VI dudit Accord...

Il est évident qu'en signant cette clause d'arbitrage, le Gouvernement des États-Unis a reconnu, comme nous l'avons déjà dit¹, dans ses rapports avec la Suisse, que les différends résultant de l'Accord de Washington ne sont pas relatifs à des questions relevant essentiellement de la compétence nationale des États. Le principe de la non-contradiction des engagements assumés par les États-Unis s'oppose à ce qu'ils se retranchent derrière cette réserve, car ils ont fixé eux-mêmes la portée qu'ils entendaient lui donner par cet Accord.

Le Gouvernement suisse est d'avis qu'une exception d'irrecevabilité fondée sur la juridiction domestique d'un État ne peut sortir aucun effet lorsque ledit État a assumé une obligation d'arbitrage par un traité particulier et pour les questions qui font l'objet de ce traité.

12. Le Gouvernement suisse constate enfin que l'acceptation de l'exception préliminaire 4 (b) n'affecterait pas les conclusions subsidiaires figurant à la page 143 du mémoire du Gouvernement de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

¹ Cf. p. 410 ci-dessus.

Conclusions

Attendu que le différend porté devant la Cour est né après le 28 juillet 1948;

Attendu que la règle de l'épuisement des instances ne s'applique pas au différend soumis à la Cour, ce qui a été explicitement reconnu par les États-Unis d'Amérique eux-mêmes lors de l'examen de la demande suisse en indication de mesures conservatoires;

Attendu que la réserve *b)* figurant dans la déclaration de reconnaissance de juridiction obligatoire des États-Unis d'Amérique est contraire à l'article 36, ch. 2, et à l'article 36, ch. 6, du Statut de la Cour, et que les États-Unis d'Amérique ont reconnu la juridiction de la Cour pour ce différend;

Attendu que le différend porté par la Confédération suisse devant la Cour ne rentre pas dans le domaine réservé de l'ordre juridique des États-Unis d'Amérique mais a le caractère d'un différend international et qu'il a fait l'objet d'un engagement spécial d'arbitrage dans l'Accord de Washington;

Attendu que le Gouvernement suisse tient à user du droit de compléter ses conclusions qu'il s'est explicitement réservé aussi bien dans sa requête introductive d'instance du 1^{er} octobre 1957 que dans son mémoire du 3 mars 1958,

PLAISE A LA COUR DE DIRE ET JUGER:

1. de rejeter la première exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
2. de rejeter la deuxième exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
3. soit de rejeter, soit de joindre au fond la troisième exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
4. soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 *a)* des États-Unis d'Amérique;
soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 *b)* des États-Unis d'Amérique.

Le Conseil fédéral suisse maintient et confirme les conclusions principales et les conclusions subsidiaires telles qu'elles ont été formulées aux pages 143 et 144 du mémoire de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

Le Conseil fédéral suisse complète ses conclusions principales par la conclusion subsidiaire suivante:

Le Conseil fédéral suisse demande à la Cour de déclarer que les biens, droits et intérêts que la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) possède dans la General Aniline and Film Corporation ont le caractère de biens non-ennemis (suisse), et en conséquence de déclarer, qu'en refusant de restituer lesdits avoirs, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique viole l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les obligations découlant pour lui des règles générales du droit des gens.

Le Conseil fédéral suisse se réserve en outre le droit de compléter et de modifier les conclusions qui précèdent.

Berne/Genève, le 20 septembre 1958.

(Signé) G. SAUSER-HALL,
Agent du Conseil fédéral suisse.

(Signé) Paul GUGGENHEIM,
Co-Agent du Conseil fédéral suisse.

Annexes

Annexe 1

Confidentiel.

TRADUCTION DE L'ORDONNANCE DU DÉPARTEMENT
FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE DU 15/30 OCTOBRE 1945

Le département fédéral de l'Économie publique, se fondant sur l'article 9, alinéas 1 et 3, de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945 instituant des mesures provisoires pour le règlement des paiements entre la Suisse et l'Allemagne, dans sa version du 27 avril et du 3 juillet 1945,

ORDONNE

que jusqu'à nouvel avis les paiements à la I. G. Chemie, Société internationale pour entreprises chimiques, à Bâle, et les actes de disposition de biens appartenant à cette société soient soumis, à titre de mesure provisoire, aux limitations de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945. L'Office suisse de compensation est chargé de l'exécution de la présente ordonnance.

Berne, le 15/30 octobre 1945.

Département fédéral de l'Économie
publique,
(Signé) STÄMPFLI.

Annexe 2

TRADUCTION DE LA LETTRE DE L'OFFICE SUISSE DE
COMPENSATION A ZURICH DU 10 DÉCEMBRE 1945 ADRESSÉE
A M. LE CONSEILLER FÉDÉRAL PETITPIERRE

OFFICE SUISSE DE COMPENSATION
ZURICH

Le Président de la Direction,

Monsieur le Conseiller fédéral
Petitpierre,
Chef du Département politique fédéral,
Berne,
Palais fédéral.

Zürich, 10 décembre 1945.

Concerne: I. G. Chemie, Bâle.

Monsieur le Conseiller fédéral,

J'ai l'honneur de me référer à mes précédentes lettres dans cette affaire, en particulier à notre lettre du 9 novembre au Département politique fédéral concernant la visite en date du 25 octobre 1945 de M. Ostrow, du consulat des États-Unis en cette ville. Comme vous le savez,

M. Ostrow avait alors mentionné un de ses collègues américains, qui s'occuperait spécialement à Francfort de l'affaire de la I. G. Farben et de ses ramifications et aurait, selon lui, établi des faits qui confirmeraient le maintien de liens entre la I. G. Chemie et la I. G. Farben.

La semaine dernière (j'étais justement absent de Zurich) ledit M. Ostrow s'est présenté en compagnie de M. Altaffer et de deux officiers américains nommés Lawrence Linville et Golden, qui se trouvaient, disaient-ils, l'un de passage et l'autre sur le chemin du retour en Amérique et dont le premier était l'informateur d'Ostrow à Francfort.

Contrairement à ce que M. Ostrow avait annoncé, ces Messieurs n'étaient pas en mesure de nous communiquer quoi que ce soit d'important au sujet de leurs constatations quant aux relations entre la I. G. Chemie et la I. G. Farben. Ils firent valoir notamment qu'ils n'étaient pas autorisés à donner des informations plus précises ou à fournir des documents sans l'assentiment du département compétent à Washington, probablement le département du Trésor. Quand ils ont cru pouvoir nous faire quelques suggestions en vue de l'enquête en cours, nous avons pu d'emblée leur déclarer que nous avons déjà fait et élucidé tout ce qui était nécessaire dans cette direction. Nous avons eu d'ailleurs l'impression que ces Messieurs cherchaient plutôt à obtenir de l'Office de compensation des éléments de faits ou des soupçons contre la I. G. Chemie, mais nous avons observé la retenue qui s'imposait. Cette impression est encore renforcée par le fait que, selon une communication de la I. G. Chemie, « deux officiers américains » lui ont rendu visite pour poser certaines questions à la direction de la I. G. Chemie. D'entente avec le Département politique fédéral ces deux Messieurs ont été priés de faire connaître leurs questions par la voie diplomatique normale de la légation. Je me permets en outre de me référer à la notice ci-jointe que nous avons rédigée au sujet de cet entretien.

Sur le résultat de notre seconde enquête, nous ne pouvons encore rien dire, car le volumineux matériel recueilli auprès des diverses sociétés n'a pas encore pu être examiné. Il n'est même pas exclu qu'il faille peut-être procéder à une nouvelle extension de l'enquête. Celle-ci ne pourra en tout cas pas être terminée avant la fin de l'année. Si au cours de nos recherches nous pouvions faire des constatations sûres au sujet du complexe I. G. Chemie/I. G. Farben, je n'hésiterais pas à vous en informer immédiatement.

Il serait après comme avant souhaitable que les Américains donnent des informations complètes sur les constatations qu'ils ont faites, afin qu'une fructueuse collaboration permette de se faire une opinion sur des faits très compliqués et difficiles à élucider. Mais aussi longtemps que les Américains se bornent à nous demander des informations et à faire de vagues allusions sans fournir la moindre indication positive, abstraction faite de la présentation de documents, l'examen de toute l'affaire ne s'en trouve pas facilité. Peut-être le Département politique fédéral a-t-il la possibilité d'amener les Américains à une telle collaboration, qui serait très désirable en vue d'établir l'objective vérité.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de ma haute considération.

(Signé) SCHWAB,
Président de la Direction de
l'Office suisse de compensation.

*Annexe 3*LETTRE DE L'OFFICE SUISSE DE COMPENSATION
DU 20 AOÛT 1946 ADRESSÉE A M. HARRY LE ROY JONESOFFICE SUISSE DE COMPENSATION
ZÜRICHMonsieur Harry Le Roy Jones,
Special Assistant to the Attorney
General,
z.Zt. Apartment House Splügenschloss,
Splügenstrasse 2,
Zuerich.

Zürich, le 20 août 1946.

Monsieur,

Me référant à notre entretien d'hier, ainsi qu'à votre lettre du 13 crt, qui fit l'objet de notre conversation du 14 crt, j'ai l'honneur de vous communiquer ce qui suit:

Lors des entretiens susindiqués, je n'ai pas manqué de vous faire part d'emblée de mon étonnement au sujet de la manière dont vous envisagiez les choses, à savoir, d'opérer, de concert avec l'Office suisse de compensation, une nouvelle et complète révision de l'« I. G. Chemie », point de vue que vous auriez déjà défendu au cours d'une conférence dans votre bureau, à Washington, en mai dernier. Selon vous, il s'agirait en l'occurrence de faire procéder à cette révision par l'Office suisse de compensation, en collaboration avec le département de Justice américain et le bureau de l'« Alien Property Custodian ». Dans votre idée, cette enquête devrait faciliter, au cours d'un procès qu'engagera probablement l'« I. G. Chemie », en Amérique, la défense des mesures prises par l'« Alien Property Custodian ». Par conséquent, il ne s'agirait pas seulement d'une révision concernant la question du blocage de la société « I. G. Chemie » ou de mesures à prendre en relation avec l'Accord de Washington, mais plutôt de découvrir et de réunir des documents dans l'intérêt du bureau de l'Alien Property Custodian.

Je n'ai pas manqué de vous dire immédiatement qu'il devait s'agir d'un malentendu, étant donné qu'à ma connaissance, du côté suisse, on ne s'est jamais déclaré d'accord, du moins en ma présence, avec une telle procédure. Bien au contraire, lors d'un entretien (le deuxième) à Washington avec vous-même et vos collaborateurs, j'ai demandé expressément que l'on produise du côté américain les preuves dont on nous avait parlé, visant à justifier le point de vue américain que l'« I. G. Chemie » était encore, comme par le passé, allemande, c.-à-d. sous l'influence de l'« I. G. Farben », pour que l'Office suisse de compensation puisse les examiner avant de traiter la plainte déposée par l'« I. G. Chemie » contre le blocage provisoire dont elle fait l'objet. Une nouvelle prolongation du délai de liquidation de cette plainte pour un temps indéfini ne saurait guère, à mon avis, se justifier plus longtemps. Vous m'aviez déclaré à l'époque que vos enquêtes n'étaient pas encore terminées et que vous n'étiez dès lors pas en mesure de nous indiquer ces moyens de preuves, mais qu'en revanche vous étiez disposé, dès le retour de la délégation suisse, à venir en Suisse avec la documentation à votre disposition. Par conséquent,

je pensais que le but de votre visite devait être de nous faire connaître enfin ces moyens de preuves à l'appui de votre point de vue et de nous les soumettre dans la mesure du possible, dans l'idée qu'alors nous pourrions les examiner et en tirer les conséquences qui s'imposent, après avoir entendu éventuellement les représentants de l'« I. G. Chemie ».

Considérant que le but que vous recherchiez était tout à fait différent, je me vis dans l'obligation de soumettre tout d'abord cette affaire au Département politique fédéral. Entretemps, la réponse de ce Département m'est parvenue. Elle confirme dans ses grandes lignes le point de vue que je vous ai déjà fait connaître et que j'ai esquissé ci-dessus, à savoir que du côté suisse on est d'avis qu'il appartient dorénavant aux autorités américaines de fournir à l'Office suisse de compensation les moyens de preuves, qui, selon l'avis américain, devraient amener les autorités suisses à bloquer définitivement l'« I. G. Chemie », c'est-à-dire de la considérer, par la suite également, comme étant sous influence allemande, ceci bien que les enquêtes précédentes, faites par l'Office suisse de compensation, aient conduit à une conclusion contraire. En son temps, lors du blocage provisoire de l'« I. G. Chemie », le Département politique fédéral avait en effet demandé à la légation des États-Unis d'Amérique en Suisse de lui soumettre, dans un délai déterminé, les moyens de preuves dont on avait affirmé à maintes reprises l'existence, pour qu'elles puissent être examinées par les instances suisses compétentes. Ce délai est écoulé depuis longtemps. Nonobstant l'on a maintenu jusqu'à maintenant, du côté suisse, le blocage de l'« I. G. Chemie » et renvoyé l'examen du recours contre ce blocage déposé en décembre 1945 déjà. Si cette affaire de blocage n'a pas encore pu être liquidée définitivement, il ne faut certes pas en chercher la faute du côté suisse.

A ma demande d'indiquer quels ont été les considérants et les moyens de preuves qui vous ont amené à adopter ce point de vue, vous m'en avez communiqué quelques-uns par votre lettre du 13 crt sous chiffres 1 à 7. Vous avez ajouté qu'il ne s'agissait pas là d'une énumération définitive, mais que vous deviez vous réserver de nous en indiquer successivement d'autres, résultant d'un nouvel examen complet de l'« I. G. Chemie ». D'accord avec le Département politique fédéral, je suis disposé à ce que ces sept points fassent tout d'abord l'objet d'une discussion entre vous et moi. Au cours de cette conversation, vous pourriez préciser ce que vous entendez exactement sous ces sept points et indiquer éventuellement sur quels moyens de preuves vous vous appuyez pour les établir (documents, témoins, etc.). L'Office suisse de compensation chercherait alors, sur la base de vos renseignements complémentaires et des documents déjà à sa disposition, à éclaircir ces divers points et à vous faire connaître le résultat de son enquête au cours d'un entretien ultérieur. Il serait disposé à inviter les représentants de l'« I. G. Chemie » à prendre part à cette conférence, afin d'avoir ainsi l'occasion de poser des questions directes et complémentaires.

Ainsi que je vous l'ai fait remarquer lors de notre entretien d'hier, je suppose qu'en nous indiquant ces sept points, vous nous avez fait connaître tout d'abord les données les plus importantes à vos yeux, telles qu'elles résultent de vos enquêtes. Si, une fois ces divers points étudiés définitivement dans le sens indiqué, vous exprimiez derechef le désir que d'autres points soient examinés, je devrais alors me réserver de m'adresser à nouveau au Département politique fédéral. En effet,

l'Office suisse de compensation — comme je vous l'ai déjà fait remarquer — ne serait pas compétent d'arriver par le moyen de l'étude d'une série de nouvelles questions que vous soulèveriez à réviser une nouvelle fois complètement l'« I. G. Chemie » en vue du but que vous poursuivez.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'indiquer si et quand vous seriez disposé à poursuivre nos entretiens au sujet des sept points indiqués et me tiens volontiers, le cas échéant, à votre disposition.

Veuillez croire, Monsieur, à l'expression de ma considération très distinguée.

Annexe 4

LETTRE DE M. HARRY LE ROY JONES, SPECIAL ASSISTANT
TO THE ATTORNEY GENERAL, DU 22 AOÛT 1946, ADRESSÉE
A M. MAX SCHWAB, PRÉSIDENT DE L'OFFICE SUISSE DE
COMPENSATION

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE

American Consulate General,
Zürich.

August 22, 1946.

Dr. Max Schwab,
President
Swiss Compensation Office,
Zürich, Switzerland.

Dear Dr. Schwab:

I thank you for your letter of August 20, 1946, in which you set forth the position now adopted by the Swiss Compensation Office that our Washington agreement merely contemplated that we would supply to the Swiss Compensation Office evidence to defend its blocking of I.G. Chemie. As I have already indicated, our understanding has always been that it was intended that there be a joint investigation of I.G. Chemie to determine the extent of German influence in which you reciprocally would furnish us your evidence. It is to be regretted that our recollections in this regard differ.

In view of the circumstances now existing, I am obliged to consult with the Legation and with my Department before advising you further. I shall communicate again with you early next week.

Very truly yours,

(Signed) Harry LE ROY JONES,
Special Assistant to the Attorney General.

Annexe 5

PROCÈS-VERBAL DE LA CONFÉRENCE TENUE AU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL LE 16 AOÛT 1946

CONFÉRENCE

Du 16 août 1946,
tenue au : Département politique, Hôtel Savoy,
objet : I. G. Chemie;
présents : M. Jones, de l'Alien Custodian Property,
M. Connover, Légation des États-Unis d'Amérique,
M. Fontanel, Département politique fédéral,
M. Grenier, Département politique fédéral,
présidence : M. Fontanel,
ouverture de la séance : 15 heures.

M. Fontanel demande à *M. Jones* où en est l'affaire I. G. Chemie. Il relève qu'à la demande des autorités américaines, l'Office suisse de compensation a ordonné le blocage provisoire de cette affaire et qu'il a procédé à une enquête au sujet des intérêts que les Allemands pourraient avoir dans cette société. Le résultat en est entièrement négatif. Dans ces conditions, si les Américains désirent que le blocage soit maintenu, il est nécessaire qu'ils justifient leur requête en nous fournissant sinon des preuves, tout au moins des indices sérieux que I. G. Chemie est sous contrôle allemand.

M. Jones croit qu'il y a un sérieux malentendu. Peu avant la conclusion des accords de Washington, il avait entretenu diverses personnalités suisses, dont MM. Schwab, Ott et Schneeberger, de cette question. Il pensait mettre au point les conditions de collaboration américaine et suisse, mais la rapidité de la conclusion des pourparlers et la soudaineté du départ de la délégation suisse l'ont empêché de donner suite à son projet. Il avait alors l'intention de se rendre rapidement en Suisse, mais la nécessité de défendre certains projets législatifs devant le Parlement américain l'en empêcha et ce ne fut que le 29 juillet qu'il put se rendre dans notre pays. A son avis, les autorités américaines ne devaient donner des renseignements nécessaires aux Suisses qu'en échange de l'ouverture des dossiers suisses. *M. Jones* fut donc surpris de constater que du point de vue suisse on demandait exclusivement à connaître les renseignements américains, sans se montrer disposé en échange à faire la moindre concession.

M. Fontanel regrette ce malentendu. Il ne doute pas que l'Office suisse de compensation ne puisse donner les renseignements que *M. Jones* désire sur certains points déterminés, mais comprend que pour sauvegarder les intérêts d'une enquête suisse, les dossiers et les documents recueillis ne puissent être communiqués sans réserve.

M. Grenier souligne, de son côté, que le cas d'I. G. Chemie n'est pas isolé. Les autorités américaines ont déjà souvent signalé aux autorités suisses des maisons soupçonnées d'être sous contrôle allemand. Dans

certains cas le résultat a été négatif. Les Américains n'ont pas hésité alors à donner les renseignements nécessaires pour reprendre l'enquête. M. Grenier ne voit pas pourquoi l'on s'écarterait de cette procédure dans ce cas. D'autre part, il souligne l'intérêt américain à ce que les Suisses obtiennent les renseignements demandés. Tant que la Suisse est obligée de se baser sur les résultats de sa propre enquête, elle considère I. G. Chemie comme une société suisse qui n'a pas à être liquidée et partagée sur la base des accords de Washington. De plus, tant que cette société est considérée comme suisse, les autorités helvétiques ne sauraient admettre de communiquer des renseignements sur elle aux autorités américaines. Par contre, si les Américains parviennent à faire la preuve que I. G. Chemie est sous contrôle allemand, la question de la communication des dossiers de l'Office suisse de compensation la concernant se présentera sous un tout autre jour puisqu'il s'agira simplement d'un cas d'exécution des accords de Washington. En définitive, M. Grenier suggère aux Américains de donner spontanément les renseignements utiles à l'Office suisse de compensation à la suite de quoi leur requête sera examinée avec la plus grande bienveillance.

M. Jones relève que plus de 200 collaborateurs sont en train d'analyser les documents recueillis sur le compte d'I. G. Chemie. L'enquête sera close dans deux ans et ce n'est que 6 mois plus tard qu'un rapport pourra être fourni aux Chambres sur cette affaire. M. Jones (qui paraît d'ailleurs ne pas posséder de document prouvant un contrôle allemand chez I. G. Chemie) désire donc s'en tenir à sa première idée.

M. Fontanel rappelle qu'il a déjà pris contact avec Monsieur le conseiller fédéral Petitpierre au sujet de cette affaire et que celui-ci estime que nous ne pouvons pas, pour des raisons de souveraineté nationale, accepter d'ouvrir aux enquêteurs tous les dossiers de l'Office suisse de compensation. En revanche, Monsieur Petitpierre serait d'accord d'autoriser l'Office suisse de compensation à montrer, sur demande, certains documents de nature à éclaircir des points spéciaux.

Séance levée à 16 heures.

*Annexe 6*LETTRE DE L'INTERHANDEL DU 3 SEPTEMBRE 1958 ADRES-
SÉE AU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Société internationale pour
participations industrielles
et commerciales S. A.

Bâle, le 3 septembre 1958.

Réf. MO/Bu.

Département politique fédéral.
Division des affaires politiques,
Berne.

Monsieur le Ministre,

Nous vous confirmons par la présente que nous sommes propriétaire de 455.624 actions A de la General Aniline and Film Corporation, New York, dont nous demandons la restitution du Gouvernement américain.

De ces 455.624 actions, 454.948 actions étaient déposées à la date du 12 décembre 1945 en Suisse sous forme de certificats. Ces actions étaient déjà avant le 1^{er} février 1942 à Bâle et s'y trouvent encore. Ces actions étaient et sont sous notre libre contrôle à Bâle.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Internationale Industrie-
& Handelsbeteiligungen A. G.
(Signé) OTT. (Signé) WETTSTEIN.