

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL (EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES)

Arrêt du 21 mars 1959

L'affaire de l'Interhandel (exceptions préliminaires), entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, avait été introduite devant la Cour par une requête du Gouvernement suisse du 2 octobre 1957 concernant un différend surgi au sujet de la restitution, demandée par la Suisse aux Etats-Unis d'Amérique, des avoirs de la société Interhandel; cette requête invoquait l'Article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour et l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les Etats-Unis et par la Suisse. De son côté, le Gouvernement des Etats-Unis avait présenté des exceptions préliminaires à la compétence de la Cour.

La Cour, retenant l'une de ces exceptions, a déclaré irrecevable la requête de la Suisse.

*
* *

Dans son arrêt, la Cour expose les faits et circonstances qui sont à l'origine du différend.

En 1942, le Gouvernement des Etats-Unis avait, en vertu du *Trading with the Enemy Act*, mis sous séquestre la presque totalité des actions de la société enregistrée aux Etats-Unis General Aniline and Film Corporation (GAF), pour le motif que ces actions appartenaient en réalité à la société I.G. Farben, de Francfort, ou que la GAF était sous une forme ou sous une autre contrôlée par cette société ennemie. Il n'est pas contesté que, jusqu'en 1940, l'I.G. Farben avait contrôlé la GAF par l'intermédiaire de la société I.G. Chemie, de Bâle. Cependant, d'après les allégations du Gouvernement suisse, les liens entre la société allemande et la société suisse avaient été définitivement dénoués en 1940. La société suisse avait pris le nom de Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A. (Interhandel) et le poste le plus important de son actif consistait dans sa participation à la GAF. En 1945, en vertu d'un accord provisoire entre la Suisse, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni, les biens en Suisse appartenant à des Allemands en Allemagne furent bloqués. L'Office suisse de compensation fut chargé de la recherche de ces avoirs; au cours de ces investigations, la question du caractère de l'Interhandel fut posée mais l'Office, tenant pour démontré que cette société s'était libérée de ses liens de dépendance à l'égard de la société allemande, ne jugea pas nécessaire de procéder au blocage de ses biens en Suisse. De son côté, le Gouvernement des Etats-Unis, estimant que l'Interhandel était toujours contrôlé par l'I.G. Farben, poursuivait ses recherches en vue d'en découvrir la preuve. Dans ces conditions, les autorités fédérales suisses donnèrent à l'Office de compensation l'ordre de bloquer provisoirement les avoirs de l'Interhandel.

Le 25 mai 1946, un accord fut conclu à Washington entre les Alliés et la Suisse. La Suisse s'engageait à poursuivre ses recherches et à liquider les biens allemands en Suisse, ce dont l'Office de compensation était

chargé en collaboration avec une Commission mixte composée d'un représentant de chacun des quatre gouvernements; en cas de désaccord entre la Commission mixte et l'Office de compensation, ou si la partie en cause le désirait, l'affaire pouvait être soumise à une autorité suisse de recours. D'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis devait débloquent les avoirs suisses aux Etats-Unis (art. IV). Enfin, s'il devait s'élever des divergences d'opinions au sujet de l'application ou de l'interprétation de l'accord et si elles ne pouvaient être résolues autrement, il serait fait appel à l'arbitrage.

Après la conclusion de l'Accord de Washington, les discussions au sujet de l'Interhandel se poursuivirent sans aboutir à une conclusion. Par décision du 5 janvier 1948, l'Autorité suisse de recours annula le blocage des biens de la société en Suisse. Dans une note au Département d'Etat du 4 mai de la même année, la Légation de Suisse à Washington invoqua cette décision et l'Accord de Washington pour demander aux Etats-Unis de restituer à l'Interhandel les avoirs séquestrés aux Etats-Unis. Le Département d'Etat rejeta cette demande le 26 juillet, soutenant que la décision de l'Autorité suisse de recours était sans effet à l'égard des avoirs séquestrés aux Etats-Unis. Le 21 octobre, se prévalant des dispositions du *Trading with the Enemy Act*, l'Interhandel introduisit une instance devant les tribunaux des Etats-Unis. Jusqu'en 1957, ce procès ne fit que peu de progrès sur le fond. Une note suisse du 9 août 1956 formula des propositions en vue du règlement du différend soit par la voie d'arbitrage ou de conciliation prévue par le Traité américano-suisse de 1931, soit par la voie d'arbitrage prévue dans l'Accord de Washington. Ces propositions furent déclinées par le Gouvernement des Etats-Unis dans une note du 11 janvier 1957. D'autre part, une aide-mémoire joint à cette note déclarait que l'Interhandel avait été définitivement débouté de son action devant les tribunaux des Etats-Unis. C'est alors que le Gouvernement suisse adresse à la Cour sa requête introductive d'instance.

La Cour constate que l'objet de la demande s'analyse essentiellement en deux propositions : il est demandé à la Cour de dire et juger, à titre principal, que le Gouvernement des Etats-Unis est tenu de restituer les avoirs de l'Interhandel et, à titre subsidiaire, que les Etats-Unis sont tenus de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la procédure de conciliation.

Elle procède alors à l'examen des exceptions préliminaires des Etats-Unis.

La première exception tend à faire déclarer que la Cour n'est pas compétente pour le motif que le différend s'est élevé avant le 26 août 1946, date à laquelle l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les Etats-Unis est entrée en vigueur. La déclaration des Etats-Unis se rapporte aux différends d'ordre juridique qui "s'élèveront à l'avenir" et le Gouvernement des

Etats-Unis soutient que le différend soumis à la Cour remonte au moins au milieu de l'année 1945. L'examen du dossier permet d'établir que c'est dans la note de la Légation de Suisse à Washington du 4 mai 1948 qu'a été formulée pour la première fois par la Suisse une demande tendant à la restitution à l'Interhandel des avoirs séquestrés aux Etats-Unis. La réponse négative, étant du 26 juillet 1948, le différend se situe à cette date et la première exception doit être rejetée en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse. Dans la conclusion subsidiaire, le point en litige est l'obligation du Gouvernement des Etats-Unis de se prêter à l'arbitrage ou à la conciliation. Cette partie du différend n'a pu s'élever que postérieurement à celle relative à la restitution des avoirs de l'Interhandel aux Etats-Unis, parce que la procédure proposée par la Suisse était conçue comme un moyen de régler le premier différend. De fait, le Gouvernement suisse a présenté pour la première fois cette proposition dans sa note du 9 août 1956 et le Gouvernement des Etats-Unis l'a rejetée par sa note du 11 janvier 1957. La première exception ne peut donc être retenue en ce qui concerne la conclusion subsidiaire de la Suisse.

D'après la *deuxième exception préliminaire*, le différend, même s'il est postérieur à la déclaration des Etats-Unis, s'est élevé avant le 28 juillet 1948, date d'entrée en vigueur de la déclaration de la Suisse; la déclaration des Etats-Unis contient une clause limitant la compétence de la Cour aux différends "qui s'élèveront à l'avenir", alors qu'il n'existe aucune clause de ce genre dans la déclaration suisse, mais le principe de réciprocité exigerait qu'entre les Etats-Unis et la Suisse la compétence de la Cour soit limitée aux différends nés après le 28 juillet 1948. La Cour observe que la réciprocité de déclaration portant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permet à une partie d'invoquer une réserve qu'elle n'a pas exprimée dans sa propre déclaration mais que l'autre partie a exprimée dans la sienne. Par exemple, la Suisse pourrait, si elle était défenderesse, invoquer par réciprocité la réserve américaine contre les Etats-Unis si ceux-ci tentaient de porter devant la Cour un différend qui aurait pris naissance avant le 26 août 1946. Là s'arrête l'effet de la réciprocité; elle ne saurait autoriser un Etat, en l'espèce les Etats-Unis, à se prévaloir d'une restriction dont l'autre Partie, la Suisse, n'a pas affecté sa propre déclaration. La deuxième exception doit donc être rejetée en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse. La constatation que le différend relatif à l'obligation des Etats-Unis de se prêter à l'arbitrage ou à la conciliation n'a pris naissance qu'en 1957 conduit à rejeter également cette exception en ce qui concerne la conclusion subsidiaire.

La Cour examine alors la *quatrième exception préliminaire* et tout d'abord la partie *b* de cette exception, dans laquelle le Gouvernement des Etats-Unis soutient que la Cour est incompétente pour connaître de toute question concernant la saisie et la rétention des actions sous séquestre, pour le motif que ces mesures relèvent, selon le droit international, de la compétence des Etats-Unis. En ce qui concerne la conclusion principale, le Gouvernement suisse invoque l'article IV de l'Accord de Washington, dont le Gouvernement des Etats-Unis soutient qu'il est dénué de toute pertinence; les parties sont en désaccord sur la signification des termes de cet article. Il suffit à la Cour de constater que l'article IV peut être pertinent pour la solution du différend et que

son interprétation relève du droit international. D'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis soutient que, d'après le droit international, la saisie et la rétention de biens ennemis en temps de guerre relèvent de la compétence nationale des Etats-Unis; mais le problème est justement de savoir si les avoirs de l'Interhandel sont des biens ennemis ou neutres et ce problème doit être résolu à la lumière des principes et des règles du droit international. Dans sa conclusion subsidiaire, le Gouvernement suisse invoque l'Accord de Washington et le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931; l'interprétation et l'application de ces dispositions comportent des questions de droit international. La quatrième exception préliminaire dans sa partie *b* doit donc être rejetée.

La partie *a* de cette exception tend à ce que la Cour se déclare incompétente, pour le motif que la vente ou la disposition des actions sous séquestre ont été définies par les Etats-Unis, en vertu du paragraphe *b* des réserves attachées à leur acceptation de la juridiction obligatoire des Etats-Unis, comme relevant essentiellement de leur compétence nationale. Il apparaît à la Cour que la partie *a* de la quatrième exception ne s'applique qu'à la demande du Gouvernement suisse relative à la restitution des avoirs séquestrés et que, eu égard à la décision de la Cour au sujet de la troisième exception, elle est sans objet au stade actuel de la procédure.

La *troisième exception préliminaire* demande à la Cour de se déclarer incompétente, pour le motif que l'Interhandel n'a pas utilisé les recours internes dont il disposait devant les tribunaux des Etats-Unis. Bien que visant la compétence de la Cour, cette exception doit être considérée comme dirigée contre la recevabilité de la requête; en effet, elle deviendrait sans objet au cas où serait remplie la condition d'épuisement préalable des recours internes. La Cour a indiqué dans quelles conditions le Gouvernement suisse avait cru pouvoir déposer sa requête du 2 octobre 1957. Cependant la Cour suprême des Etats-Unis a, depuis lors, réintégré l'Interhandel dans ses droits de procédure et renvoyé l'affaire devant la *District Court* (décisions des 14 octobre 1957 et 16 juin 1958). L'Interhandel peut se prévaloir de nouveau des moyens prévus par le *Trading with the Enemy Act* et son action est actuellement en cours. Le Gouvernement suisse ne conteste pas la règle de l'épuisement des recours internes, mais il soutient que l'on est en présence d'un cas où une dérogation est autorisée par la règle elle-même. En premier lieu, la mesure dirigée contre l'Interhandel a été prise non pas par une autorité subalterne mais par le Gouvernement des Etats-Unis; cependant la Cour doit attacher une importance décisive au fait que la législation des Etats-Unis donne aux intéressés des remèdes adéquats pour la défense de leurs droits contre le pouvoir exécutif. D'autre part, dans les procédures fondées sur le *Trading with the Enemy Act*, les tribunaux des Etats-Unis ne seraient pas en mesure de statuer selon les règles du droit international; mais la jurisprudence américaine atteste que les tribunaux des Etats-Unis sont compétents pour appliquer dans leurs décisions le droit international quand il y a lieu. Enfin, la conclusion principale de la Suisse se caractérisant comme une demande d'exécuter la décision de l'Autorité suisse de recours du 5 janvier 1948, décision considérée par le Gouvernement suisse comme décision judiciaire internationale, il n'y aurait pas de juridictions internes à

épuiser, car le dommage a été causé directement à l'État; la Cour se borne à constater que cet argument n'enlève pas au différend qui lui est soumis le caractère d'un différend dans lequel le Gouvernement suisse se présente comme épousant la cause de son ressortissant en vue d'obtenir la restitution d'avoirs séquestrés et que c'est précisément là une situation donnant lieu à l'application de la règle de l'épuisement des recours internes. Pour toutes ces raisons, la Cour retient la troisième exception préliminaire en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse. La Cour estime d'autre part que toute distinction en ce qui concerne la règle de l'épuisement des recours internes entre les diverses demandes ou entre les diverses juridictions est sans fondement; elle retient donc également la troisième exception en ce qui concerne la conclusion subsidiaire.

*
* *

En conséquence, la Cour rejette la première exception préliminaire (par 10 voix contre 5), ainsi que la seconde (à l'unanimité) et la partie *b* de la quatrième (par 14 voix contre une); elle dit qu'il n'y a pas lieu de prononcer sur la partie *a* de la quatrième (par 10 voix contre 5); elle retient la troisième (par 9 voix contre 6) et déclare la requête irrecevable.

MM. Basdevant, Kojevnikov, juges, et Carry, juge *ad hoc*, ont joint à l'arrêt des déclarations, MM. Hackworth, Cordova, Wellington Koo et sir Percy Spender, juges, y ont joint les exposés de leur opinion individuelle, M. Zafrulla Khan, vice-président, se ralliant à celle de M. Hackworth.

MM. Klaestad, président, Winiarski, Armand-Ugon, sir Hersch Lanterpacht et Spiropoulos, juges, ont joint à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente (M. Carry se ralliant dans sa déclaration à l'opinion de M. Klaestad).