

**REPORTS OF INTERNATIONAL
ARBITRAL AWARDS**

**RECUEIL DES SENTENCES
ARBITRALES**

Différend Dame Mossé — Décisions nos 144 et 157

17 January and 6 October 1953

VOLUME XIII pp. 486-500



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS
Copyright (c) 2006

DIFFÉREND DAME MOSSÉ — DÉCISIONS N^{os} 144 ET 157 RENDUES
RESPECTIVEMENT EN DATE DES 17 JANVIER ET 6 OCTOBRE 1953

Réparation au titre de l'article 78 du Traité de Paix — Perte ou dommages résultant de mesures spéciales prises pendant la guerre à l'encontre des biens d'un ressortissant d'une Nation Unie — Discrimination — Persécution raciale en relation avec l'état de guerre — Mesure spéciale prise dans le cadre soit de la législation raciale, soit de la législation de guerre — Interprétation des traités — Règles d'interprétation — Recours au contexte — Interprétation conforme au droit international — Autonomie de l'ordre juridique international — Droit des ressortissants des Nations Unies de recourir, pour faire valoir un titre créé par le Traité de Paix, à la juridiction internationale même au cas d'une action possible devant la juridiction de droit interne conformément à ce droit — Responsabilité de l'Etat — Actes accomplis par les organes d'un gouvernement révolutionnaire — Actes accomplis par des fonctionnaires par erreur ou en dehors des limites de leur compétence — Responsabilité de l'Italie pour actes de pillage ou de spoliation accomplis par les forces de police aux ordres de la République sociale italienne — Indemnisation d'un bien spolié à la suite d'une mesure individuelle sans fondement juridique, émanant de l'autorité exerçant le pouvoir effectif dans le territoire — Détermination du montant de l'indemnité.

Compensation under Article 78 of the Treaty of Peace — Loss or damages resulting from special measures applied during the war to enemy property in Italy — Discrimination — Racial persecution in relation with state of war — Special measures ordered either in application of racial legislation or in application of war legislation — Interpretation of treaties — Rules of — Recourse to context — Interpretation in conformity with international law — Autonomy of international juridical system — Concurrent rights of compensation in international and municipal spheres — State responsibility — Acts of local revolutionary government — Acts of officials committed by mistake or in excess of competence — Responsibility of Italy for acts of pillage or spoliation committed by police forces by order of Italian Social Republic — Compensation for property taken by force as result of individual measure ordered by the actual Italian political authority without any juridical basis — Determination of amount of damages.

*DÉCISION N^o 144 DU 17 JANVIER 1953*¹

La Commission de Conciliation, composée de MM. Plinio BOLLA, Ancien Président du Tribunal fédéral suisse, Tiers Membre choisi du commun accord

¹ *Recueil des décisions*, quatrième fascicule, p. 117.

des Gouvernements français et italien, Guy PÉRIER DE FÉRAL, Conseiller d'Etat, Représentant de la France, et Antonio SORRENTINO, Président de Section honoraire au Conseil d'Etat, Représentant de l'Italie;

Sur la requête introduite le 12 avril 1951 par le Gouvernement français, représenté par son Agent, M. Henri MAYRAS, Auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat,

Contre le Gouvernement italien, représenté par son Agent, M. Stefano VARVESI, Avocat de l'Etat,

Dans l'intérêt de la dame Germaine Mossé;

EN FAIT :

A. — La dame Germaine Mossé, née à Tunis le 17 mars 1890, ressortissante française de race israélite, épousa le 20 septembre 1910 le sujet autrichien Léo Goldschmied, aussi israélite. Elle conserva la citoyenneté française conformément à la législation française.

Le 25 novembre 1933, le Tribunal civil de la Seine prononça la séparation de corps entre les conjoints Goldschmied-Mossé.

En 1936, la dame Mossé vint habiter Milan. Elle prit en location Piazza Fiume, n° 10, à compter du 29 septembre 1936 et pour deux ans, un appartement au loyer annuel de 13 000 lires italiennes, et y fit transporter de Paris, le 1^{er} décembre 1936, son mobilier par les soins de la maison Bedel & Co. Ce mobilier, assuré à Paris contre l'incendie pour la somme de 275 000 francs français, le fut à Milan aussi contre l'incendie, auprès de la « Riunione Adriatica di Sicurtà ».

Le 11 mai 1937, la séparation de corps entre les conjoints Goldschmied-Mossé fut convertie en divorce par le Tribunal civil de la Seine.

La location de l'appartement, Piazza Fiume, n° 10, étant arrivée à son terme le 29 septembre 1938, la dame Mossé, redoutant la survenance d'un conflit dans lequel l'Italie serait englobée, décida de vivre à l'Hôtel Manin, à Milan, et déposa son mobilier dans un magasin, Via Giordano Bruno, n° 14, loué à l'administrateur Righini. Au commencement de 1940, après le début de la seconde guerre mondiale, la dame Mossé quitta l'Italie pour l'Egypte, où vivait une de ses filles.

Des bombes étant tombées dans le voisinage de l'immeuble, Via Giordano Bruno, n° 14, le sieur Léo Goldschmied, qui résidait à Milan et avait conservé de bonnes relations avec son ex-femme, résilia la location du magasin, n° 14, via Giordano Bruno, dont il paya le loyer jusqu'au 2 janvier 1943, et fit transporter le mobilier de la dame Mossé 31, Via Sarpi, puis, après le bombardement de cet immeuble (sans pour cela que les biens déposés là eussent subi de dommages), dans une cave du n° 10, Corso Matteotti, puis ensuite n° 96, via Marconi, enfin, en mars 1944, dans la crypte de l'église des Frères Mineurs, Viale Corsica.

Le sieur Léo Goldschmied déposa dans un autre immeuble du Viale Corsica, au n° 2, dans une chambre d'une certaine dame Rossi, des objets lui appartenant, afin de les soustraire au danger d'une confiscation en tant que biens appartenant à un Israélite. Le sieur Goldschmied s'était présenté aux Frères Mineurs du Viale Corsica comme un persécuté racial et avait demandé assistance pour soustraire les biens de sa femme aux mesures prises contre les Israélites par le Gouvernement de la République sociale italienne.

B. — Le 20 mai 1944, des *Funzionari sottufficiali ed agenti di P.S.* procédèrent, Viale Corsica, n° 2, au séquestre *di mobili diversi, di proprietà, dell'Ebreo Goldschmied* et enlevèrent une partie des meubles afin de les transporter *nell'apposito magazzino di Varese*. Ce après quoi, ils appliquèrent les scellés à la porte du local

où était laissé le reste du mobilier. Un procès-verbal de ces opérations fut établi et signé Albertini et Rosina Quaroni. Le procès-verbal énumère les objets enlevés.

Dans le même laps de temps, et suivant la déclaration figurant au dossier, du Père Lodovico Bradviza, de l'Ordre des Frères Mineurs, curé de l'Eglise S. Maria Immacolata, « des forces nazi-fascistes armées utilisant un camion immatriculé Varese se présentèrent à l'église des Frères Mineurs du Viale Corsica. Elles produisirent une photographie du sieur Goldschmied et m'ordonnèrent, déclare le Père Bradviza, de confirmer son identité avec le dépositaire, précisant être pleinement informées déjà de toute la vérité, ajoutant être en possession d'un ordre de confiscation de la Préfecture de Varese, ordre qu'on ne consentit point à me montrer. Des tentatives de résister à cette injonction restant vaines (ainsi continue le Père Bradviza), je fus éloigné des lieux sous menace et violence, pendant que les hommes armés procédaient à l'enlèvement total des objets déposés par le sieur Goldschmied, y compris aussi les documents parmi lesquels se trouvait l'inventaire des objets déposés ».

Le 21 juin 1944 fut établi à la Questure de Varese un inventaire des biens appartenant au sieur Goldschmied.

Le 11 septembre 1944, le Chef de la Province de Varese, retenant, d'après la déclaration en date du 5 juillet 1944, que le sieur Goldschmied était de race israélite, vu le décret-loi du 17 novembre 1938, n° 1738, art. 8, le décret-loi du Duce du 4 janvier 1944, n° 2, la circulaire du Ministère des Finances en date du 12 février 1944, décréta la confiscation en faveur de l'Etat des biens meubles appartenant à l'Israélite susnommé, sous les numéros, espèces et dénominations qui résultaient de l'inventaire en date du 21 juillet 1944 de la Questure de Varese et duquel fait foi à toutes fins l'original déposé auprès de cette Questure revêtu du timbre de service, et ordonna que les biens en question seraient immédiatement transférés à l'EGELI, chargé d'assurer leur administration.

L'Institut de Crédit Foncier de la Caisse d'Epargne de la Province de Lombardie, agissant en qualité de délégué de l'EGELI, prit en consigne les biens figurant à l'inventaire du 21 juin 1944.

C. — Par décret du 3 mai 1945, le Préfet de la Province de Varese annula la confiscation ordonnée le 11 septembre 1944. A une date imprécise, un procès-verbal fut établi par le Crédit Foncier susvisé et par le sieur Goldschmied. Le procès-verbal constate que le sieur Goldschmied, ayant procédé à la reconnaissance des biens décrits dans le procès-verbal (du 21.7.1944), en reprend la possession.

Parmi les biens restitués au sieur Goldschmied ne figure aucun des meubles de la dame Mossé. Selon une lettre du 13 octobre 1950 du sieur Goldschmied, ces meubles, tous transportés à Varese, auraient été pour partie vendus aux enchères par la Préfecture de Varese, pour partie déposés au Mont-de-Piété de Varese et enlevés par la suite par des fascistes sur un ordre écrit dont la trace n'a pas été retrouvée.

Le sieur Goldschmied, au cours de l'année 1945, porta plainte contre Albertini, signataire du procès-verbal du 20 mai 1944. Cette plainte fut enregistrée à la Questure et renvoyée au Tribunal compétent le 3 juillet 1945. Une seconde plainte fut adressée le 29 mai 1946, pour les faits en question, par la brigade mobile de la Procure. Il ne semble pas que ces procédures aient eu une suite quelconque.

De retour en Europe, en 1947, la dame Mossé eut recours, pour récupérer ses meubles ou, à défaut, pour obtenir une indemnité à l'Office des biens et intérêts privés près l'Ambassade de France à Rome; l'Office transmit sa réclamation, par une note du 31 mars 1948, au Gouvernement italien.

Par décision du 4 avril 1949, le Ministère italien du Trésor, conformément à l'avis de la commission compétente, repoussa la réclamation de la dame Mossé, les faits allégués ne semblant pas suffisamment prouvés et les biens de la plaignante n'ayant fait l'objet d'aucune des mesures prévues par la législation de guerre. Par ce motif, le Ministère estimait que l'article 78 du Traité de Paix avec l'Italie n'était pas applicable.

Après un nouvel examen demandé par l'Office des biens et intérêts privés, la décision fut confirmée, le 21 janvier 1950, pour les motifs précédemment adoptés; la dame Mossé fut renvoyée à se pourvoir afin de faire valoir les droits reconnus par la législation interne italienne, et plus précisément le décret-loi du 5 mai 1946, n° 393, aux Israélites victimes de mesures raciales.

D. — Par une requête en date du 12 avril 1951, enregistrée le 16 avril 1951, au Secrétariat de la Commission de Conciliation franco-italienne instituée en exécution de l'article 83 du Traité de Paix avec l'Italie, l'Agent du Gouvernement français saisit du différend cette Commission, concluant à voir décider:

1. — Que la spoliation dont la dame Germaine Mossé a été victime en 1944 engage la responsabilité du Gouvernement italien en vertu du paragraphe 4 de l'article 78;

2. — Que la dame Germaine Mossé a droit à l'attribution d'une indemnité égale aux 2/3 de la somme nécessaire pour acquérir, à la date du paiement de cette indemnité, des biens équivalents à ceux dont elle a été privée du fait de cette spoliation.

Selon l'Agent du Gouvernement français, la possibilité pour la dame Mossé de se prévaloir de la législation italienne en faveur des Israélites victimes des mesures raciales ne la prive point du droit ouvert par l'article 78 du Traité de Paix avec l'Italie, si elle en remplit les conditions.

Certes, on ne peut dire que l'enlèvement par action de police d'un mobilier, sans le cadre d'une opération militaire déterminée et sans aucun lien de causalité avec la conduite de la guerre, constitue un dommage de guerre (art. 78, par. 4, *a*, du Traité de Paix avec l'Italie), mais elle réunit les conditions de l'article 78, par. 4, *d*, dudit article.

On ne peut parler en fait de mesures raciales prises contre la dame Mossé. C'est par erreur que la police a confisqué ses biens, croyant qu'il s'agissait du mobilier de son mari; mais, même si on se trouvait en présence d'une mesure raciale, il serait suffisant, pour qu'il y ait lieu à application de l'article 78, par. 4, *d*, que le dommage trouve son origine dans une mesure dont le caractère discriminatoire résulte de ce qu'elle a été prise à l'encontre des biens appartenant à un ressortissant des Nations Unies.

E. — Dans sa réponse du 8 juillet 1951, l'Agent du Gouvernement italien conclut au rejet de la requête.

L'Agent du Gouvernement italien invoque l'incertitude des faits, la circonstance que la dame Mossé ne fut pas victime d'un acte d'autorité du Gouvernement italien, mais d'un vulgaire pillage de la part d'Albertini, lequel fut même inquiété; enfin, en ligne subordonnée, et si on retient l'acte d'autorité, il soutient l'inapplicabilité soit de l'article 78, par. 4, *a*, du Traité de Paix avec l'Italie, parce que ne s'agissant pas de dommages de guerre, soit de la lettre *d* du même article, s'il devait s'agir de dommages résultant de mesures appliquées même aux biens des Israélites italiens.

F. — Dans sa réplique, l'Agent du Gouvernement français a insisté sur l'application à l'espèce du paragraphe 4, *d*, de l'article 78 du Traité de Paix avec l'Italie.

G. — Le 31 octobre 1951, les Représentants de la France et de l'Italie à la

Commission de Conciliation ont signé un procès-verbal de désaccord et décidé de faire appel au Tiers Membre.

Il résulte du procès-verbal que le désaccord des Représentants des deux Gouvernements s'est manifesté tant sur la valeur probante des documents produits par le requérant concernant l'existence, la consistance et l'évaluation des biens disparus, que sur les questions de droit ci-après :

1. — Les actes incriminés émanent-ils d'une formation régulière de police agissant sur ordre de la République sociale italienne, ou s'agit-il d'actes de pillage accomplis par des individus dans le cadre du droit commun?

2. — La responsabilité du Gouvernement italien est-elle engagée au sens de l'article 78 du Traité de Paix, par les actes dommageables accomplis à l'encontre des Nations Unies en exécution de mesures collectives ou individuelles émanant du Gouvernement néo-fasciste de la République sociale italienne?

3. — La responsabilité du Gouvernement italien est-elle engagée au sens de l'article 78, par. 4, *d*, du Traité de Paix, par les actes dommageables accomplis en exécution des mesures discriminatoires raciales émanant du Gouvernement néo-fasciste de la République sociale italienne, lorsque ces actes ont été dirigés contre des Israélites qui avaient la nationalité de l'une des Nations Unies?

4. — La responsabilité du Gouvernement italien est-elle engagée, en dehors d'une mesure discriminatoire expressément et directement formulée à l'encontre de la personne ou des biens d'un Israélite ressortissant de l'une des Nations Unies, par l'accomplissement de l'acte dommageable spécialement dirigé contre ledit individu, touchant sa personne ou ses biens?

5. — Les dispositions de l'article 78 du Traité de Paix prévalent-elles, en faveur de l'Israélite ressortissant de l'une des Nations Unies, sur celles de la loi interne italienne prévoyant l'attribution d'indemnités aux victimes de mesures raciales émanant du Gouvernement néo-fasciste de la République sociale italienne, excluant aussi toute possibilité de recours parallèle?

Les deux Gouvernements ont désigné, d'un commun accord, comme Tiers Membre, le Docteur Plinio BOLLA, Président honoraire du Tribunal fédéral suisse, à Morcote, lequel a accepté ce mandat.

La Commission de Conciliation, présidée par le Tiers Membre, a entendu les Agents des deux Gouvernements en séance contradictoire, à Paris, au cours de la session du 20 au 25 juin 1952. Les Agents ont confirmé leurs précédentes conclusions.

EN DROIT :

1. — La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner si la dame Mossé aurait, à l'égard du Gouvernement italien, des droits à indemnité pour la perte de son mobilier, droits dérivés de la législation italienne tendant à indemniser les Israélites des conséquences dommageables des mesures raciales prises contre eux et, plus précisément, du décret-loi du 5 mai 1946, n° 393.

La faculté que l'article 78 du Traité de Paix a conférée aux Nations Unies et à leurs ressortissants n'a pas un caractère subsidiaire par rapport à celle qui peut leur être accordée par la législation interne. Le ressortissant d'une des Nations Unies auquel une restitution ou une indemnité est due par le Gouvernement italien, en vertu d'un titre créé par le Traité de Paix, a le droit de faire valoir ce titre devant la juridiction internationale instituée par l'article 83 du Traité de Paix, même si par aventure il pouvait parvenir au résultat par une action basée sur un titre autre de droit interne italien et poursuivie devant le juge compétent d'après ce droit.

Il n'est pas exceptionnel qu'un seul et même fait matériel soit pris en considération tant dans l'ordre international que dans l'ordre national. En un tel

cas, en effet, le caractère juridique d'un fait étant toujours considéré relativement à un ordre déterminé, le fait matériel constitue non pas un seul fait juridique, mais deux faits juridiques distincts : un fait juridique international, avec les conséquences juridiques qui lui sont attachées par l'ordre juridique international, et un fait juridique interne, avec les conséquences juridiques qui lui sont attachées par l'ordre juridique interne (Morelli : *Règles de droit international*, p. 75 et 76). Sauf répercussion d'un ordre juridique sur l'autre, chacun de ceux-ci — en l'espèce l'ordre juridique international — apparaît comme autonome (Morelli : p. 77).

Le Traité de Paix avec l'Italie ignore, dans son article 78, par. 4, *d*, toute référence à l'ordre interne italien ; c'eût été difficilement concevable, d'ailleurs, dans un traité non négocié, imposé à une puissance vaincue.

2. — Au fond, l'Agent du Gouvernement italien retient qu'il n'est pas prouvé que les biens enlevés en mars 1944 de l'église de l'Ordre des Frères Mineurs, Viale Corsica, à Milan, fussent la propriété de la dame Mossé.

Il admet cependant que la dame Mossé transporta de France, en 1936, son mobilier dans l'appartement situé Piazza Fiume, n° 10, mais on n'a plus de renseignements sûrs concernant le mobilier en question à partir de l'expiration de la location de l'appartement (29 septembre 1938).

La thèse de l'Agent du Gouvernement italien méconnaît l'importance des documents matériels que la dame Mossé, nonobstant les difficultés résultant du temps écoulé et les bouleversements qui caractérisaient la vie en Lombardie entre les années 1943 et 1945, a réussi à rassembler, et que l'Agent du Gouvernement français a produits en la cause.

Le dépôt du mobilier Via Giordano Bruno, n° 14, résulte d'une déclaration du 15 décembre 1950 de la concierge de cet immeuble, la dame Pennuti Angela Dell'Oro ; d'un extrait du 15 décembre 1950 des livres de l'Administrateur Righini, en ce qui concerne le paiement des loyers ; de plus, de la lettre du 13 octobre 1950 du sieur Goldschmied à son ex-femme.

Le transfert Via Paolo Sarpi, n° 31, apparaît prouvé, en plus de ce qui résulte de cette dernière lettre, par la déclaration du 14 mai 1949 du sieur Righini.

Certes, cette déclaration semble admettre que le mobilier de la dame Mossé aurait été transporté directement de la Via Paolo Sarpi, n° 31, à l'église de l'Ordre des Frères Mineurs, Viale Corsica, alors que de la lettre du 13 octobre 1950 du sieur Goldschmied résulte le passage, pour de courtes périodes, dans un local du Corso Matteotti, n° 10, et de la Via Marconi, n° 96. Mais il est normal que le sieur Righini n'ait pas suivi avec une particulière attention les péripéties de ces biens qui ne lui appartenaient pas et sur lesquels il n'avait aucun droit. L'essentiel est que le sieur Righini certifie l'identité des meubles autrefois déposés chez lui, Via Giordano Bruno, n° 14, avec ceux qui, en fin de compte, se trouvaient dans l'église du Viale Corsica.

D'autre part, le sieur Goldschmied indiqua au Père Bradviza que les meubles qu'il voulait dissimuler appartenaient à sa femme, et on ne voit pas quel intérêt il aurait eu à faire une telle déclaration si elle n'était pas conforme à la vérité.

Le règlement de procédure de la Commission de Conciliation franco-italienne proclame le principe de la liberté absolue de la Commission dans l'appréciation des moyens de preuve avancés par les parties (art. 14, par. 1, et 21, par. 1).

Dans l'occurrence, la Commission, appréciant librement et souverainement les preuves, retient que les déclarations produites démontrent avec une suffisante vraisemblance l'identité du mobilier de la dame Mossé avec celui qui fut apporté dans l'église du Viale Corsica en 1944, et ceci d'autant plus que l'Agent du Gouvernement italien n'a pas réussi à produire en justice un seul élément dont on aurait pu déduire, avec quelque apparence de fondement, que la

dame Mossé, avec la complicité de son ex-mari, aurait tenté, de mauvaise foi, d'obtenir du Gouvernement italien une indemnité abusive pour des biens dont elle aurait recouvré la possession ou qui seraient disparus dans des conditions telles qu'elles n'engageraient pas la responsabilité du Gouvernement italien.

3. — L'Agent du Gouvernement italien, en second lieu et toujours en ligne de fait soutient que l'enlèvement du mobilier de la dame Mossé de l'église du Viale Corsica constituerait un acte de pillage accompli par Albertini à titre privé et dans son propre intérêt, et que le Gouvernement italien ne pourrait être rendu responsable d'un délit qui est resté et doit rester personnel au fonctionnaire Albertini.

Les parties semblent d'accord pour admettre que l'enlèvement du mobilier de la dame Mossé de l'église du Viale Corsica fut effectué par des personnes qui avaient procédé à l'apposition des scellés Viale Corsica, n° 2, après avoir prélevé les meubles du sieur Goldschmied énumérés au procès-verbal du 20 mai 1944. L'enlèvement du mobilier de la dame Mossé de l'église du Viale Corsica apparaît cependant comme un prolongement de ce qui a été fait dans la maison du Viale Corsica, n° 2. Le caractère officiel de l'opération dans son ensemble ne peut être sérieusement contesté. Le procès-verbal du 20 mai 1944 nomme les auteurs du séquestre « fonctionnaires sous-officiers et agents de P.S. », et dit qu'ils disposaient d'un sceau avec l'empreinte O.B.; cette pièce fait allusion au prélèvement de divers meubles pour être transportés dans l'*apposito magazzino di Varese*, et ce transport eut effectivement lieu, ainsi qu'il résulte de l'inventaire du 26 juin 1944 émanant de la Préfecture de Varese, du décret du 11 septembre 1944 du Chef de la Province de Varese, et surtout du fait que le sieur Goldschmied put, depuis l'abrogation, le 3 mai 1945, de la confiscation, récupérer les meubles enlevés du Viale Corsica, n° 2.

Si Albertini et ses acolytes avaient été de vulgaires pillards, les meubles du sieur Goldschmied, enlevés le 20 mai 1944, auraient suivi d'autres voies et auraient eu un autre sort. Et si on les considère comme des pillards, ils auraient prélevé toutes les affaires déposées par le sieur Goldschmied, Viale Corsica, n° 2. Aussi bien, le Père Bradviza parle, dans sa déclaration, de *force nazi-fasciste armate su un camion targato Varese*, qui se disaient en possession d'un ordre de confiscation de la Préfecture de Varese; évidemment, le Père Bradviza n'a pas supposé un pillage du fait d'un individu privé ou d'un fonctionnaire qui aurait commis un vol, car autrement il n'aurait pas manqué d'avertir immédiatement la police.

Vu aussi l'absence de toute suite donnée à la plainte contre Albertini, il est donc licite de conclure que l'enlèvement du mobilier du Viale Corsica n° 2, et de l'église des Frères Mineurs du Viale Corsica doit être compris dans les actes de persécution raciale dont l'Italie septentrionale fut le théâtre en 1944, du fait des organes de la République dénommée de Saló.

On ne peut considérer comme étrangère à ces organes ni les forces armées du parti fasciste reconstitué, en raison de la situation qui était réservée à celui-ci en fait et en droit par ladite République, ni même les forces armées de l'Axe, soit les forces allemandes, soit celles qui étaient également employées par le Gouvernement reconstitué de Mussolini.

L'article 78, par. 4, *d*, du Traité de Paix ne spécifie pas de qui les mesures prises contre les biens des ressortissants des Nations Unies doivent émaner pour donner naissance aux conséquences juridiques subséquentes : en l'occurrence, il est suffisant, dans l'esprit et selon la lettre et le but de ces dispositions, que les mesures aient été prises par celui qui exerçait, en fait, le pouvoir politique sur le territoire où les biens se trouvaient. L'opération accomplie dans l'église du Viale Corsica apparaît comme une mesure due à ceux qui exerçaient alors,

du point de vue du droit international, l'autorité politique à Milan, c'est-à-dire aux organes de la République dite de Saló. Peu importe que celle-ci, formellement alliée de l'Allemagne nazie, ait dû, étant donné le rapport des forces, subir les pressions de l'allié et tenir largement compte dans ses décisions de la volonté de cet allié. Cette interprétation du Traité de Paix ne s'écarte d'ailleurs pas des enseignements du droit public international; ainsi que l'observe Balladore Pallieri (*Droit international public*, p. 92):

L'organisation interne à laquelle se réfère l'ordre international est celle qui, en fait, est réellement existante à l'intérieur de l'Etat. Le droit international ne considère pas, à ce sujet, comme organisation celle qui devrait être, selon les règles internes, mais celles qui existent effectivement et positivement. Un mouvement révolutionnaire interne peut, de manière violente et sans continuité juridique, substituer de nouveaux organismes à ceux qui existaient auparavant, mais, pour l'ordre international, il est sans importance que ces organismes ne trouvent aucune base dans la règle ancienne et s'affermissent comme organismes d'Etat seulement par le fait, par le succès de la révolution qui les ont portés au pouvoir. C'est ce fait qui importe exclusivement et sans limitation d'aucune sorte pour le droit international, comme pour l'ordre international. De même que l'organisation de l'Etat commence, pour l'ordre international, par sa constitution de fait, de même elle se maintient ou se modifie en fait. L'imputation concerne quiconque possède l'autorité publique réelle à l'intérieur de l'Etat, et, en conséquence, cessent, au regard de l'ordre international, d'être organismes de l'Etat ceux qui cessent de se trouver dans une condition effective semblable; par contre, deviennent organismes de l'Etat ceux qui, pour quelque raison que ce soit, viennent à se trouver en semblable condition.

L'interprétation donnée ici du paragraphe 4 *d* ne s'oppose ni à la lettre ni à l'esprit des paragraphes 2 et 3 de l'article 78 du Traité de Paix. Le paragraphe 2, en effet, dispose que le Gouvernement italien doit annuler les mesures déterminées prises par lui contre les biens des Nations Unies et de leurs citoyens, donc, précisément, les mesures prises par qui exerçait l'autorité politique sur la partie du territoire italien où se trouvaient ces biens au moment où ces mesures ont été prises. Le paragraphe 3, en ce qui concerne les transferts à annuler, va même plus loin, assimilant les mesures de force ou de coercition prises par le Gouvernement d'une des Puissances de l'Axe (ou par l'un de ses organes) à celles prises par le Gouvernement de la Puissance alliée (ou par l'un de ses organes), sans discriminer par qui était exercée l'autorité politique là et au moment où la mesure de force et de coercition a déployé ses effets; mais, dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas de transfert de biens au sens du paragraphe 3.

Dans l'exécution de la confiscation des biens du sieur Goldschmied par des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions et agissant dans l'intérêt de l'autorité politique pour laquelle ils opéraient, une erreur fut commise en ce sens, que l'on retint comme appartenant au sieur Goldschmied des biens qui étaient propriété de sa femme. Une telle erreur n'a pas pour effet de transformer l'enlèvement des biens de la dame Mossé en action personnelle des fonctionnaires qui l'effectuèrent; des erreurs de ce genre sont évidemment concevables et inévitables dans la conduite ordinaire de l'administration.

Que, par la suite, les biens de la dame Mossé aient été dérobés par le sieur Albertini et ses acolytes ou par d'autres (toutes circonstances sur lesquelles règne l'obscurité la plus complète) n'exonère pas le Gouvernement italien de sa responsabilité pour l'enlèvement effectué dans l'église du Viale Corsica. Il s'agit, en fait, indubitablement d'action personnelle des fonctionnaires en cause, mais d'action postérieure à l'acte dommageable — la spoliation — accompli dans les limites réglementaires de la compétence du service.

4. — Si même on devait admettre qu'Albertini et les fonctionnaires qui l'accompagnaient avaient agi, lors de l'enlèvement des meubles de la dame Mossé, en dehors des limites réglementaires de compétence de leur service, on ne devrait pas déduire de cela, sans plus, que la demande n'est pas fondée. Il faudrait encore examiner une question de droit et une question de fait, à savoir si, dans l'ordre international, la responsabilité de l'Etat doit être admise pour les actes accomplis par les fonctionnaires dans les limites apparentes de leurs fonctions, selon une ligne de conduite qui n'était pas entièrement opposée aux directives reçues (Cavaré: *Le droit international public positif*, II, p. 337 à 340); et si un groupe de fonctionnaires de P.S. qui, dans l'Italie septentrionale et en 1944, c'est-à-dire en pleine atmosphère de persécution contre les Israélites, préleva des biens cachés chez des religieux n'agissait pas en opposition avec les directives reçues de l'autorité politique réelle et opérait dans les limites apparentes de ses fonctions.

Les deux questions peuvent être laissées sans réponse.

5. — En application de l'article 78, par. 4, *d*, du Traité de Paix avec l'Italie, « le Gouvernement italien accordera aux ressortissants des Nations Unies une indemnité en liras, dans la même proportion que celle prévue à l'alinéa *a* ci-dessus, pour compenser la perte ou les dommages qui résultent de mesures spéciales prises pendant la guerre à l'encontre de leurs biens et qui ne visaient pas les biens italiens ».

Le terme « mesures » est volontairement d'un sens assez large.

Par rapport à un bien déterminé, la mesure sera toujours, forcément individuelle, mais elle peut être ou non l'application d'une disposition d'ordre général: dans le premier cas, elle devra, pour donner lieu à indemnité, avoir été discriminatoire et, par conséquent, ne pas être applicable aux biens italiens.

Dans le cas considéré, aucune mesure ne fut ordonnée, contre la dame Mossé, ni en application de la législation antiraciale, ni en application de la législation de guerre; il n'est pas possible d'examiner le caractère discriminatoire d'une mesure inexistante.

Dans le cours de l'exécution de mesures antiraciales visant les biens du sieur Goldschmied, les meubles appartenant à la dame Mossé furent enlevés par erreur par des organismes de l'action desquels le Gouvernement italien est responsable. Le Gouvernement italien n'est pas en état ni en mesure de les restituer aux termes de l'article 78, par. 1 et 2, du Traité de Paix. Il doit indemniser la dame Mossé dans la proportion fixée par le paragraphe 4 *d* dudit article.

Du moment que les fonctionnaires de P.S. n'entendaient pas enlever les biens de la dame Mossé (ils agissaient sur ordre de la Préfecture de Varese et cet ordre visait seulement les biens du sieur Goldschmied), l'enlèvement des meubles de la dame Mossé fut un acte sans fondement juridique, et pour cela seulement déterminant les conséquences de la lettre *d* du paragraphe 4 de l'article 78 du Traité de Paix. En ce qui concerne un acte individuel de cet ordre, il n'est même pas possible de rechercher s'il remplit les conditions mentionnées dans le membre de phrase: « et qui ne visaient pas les biens italiens »; cette condition *a*, et peut avoir, un sens seulement pour les mesures qui sont l'application d'une règle générale (laquelle règle, a un autre point de vue, apparaîtra spéciale si elle est inapplicable aux biens italiens), à moins que l'on ne préfère dire qu'une mesure sans fondement juridique est par cela seulement discriminatoire, la loi n'en prévoyant pas l'application aux biens italiens.

L'interprétation des paragraphes 2 à 9 de l'article 78 du Traité de Paix doit avoir constamment présente à l'esprit la règle générale du paragraphe 1 de cet article. L'interprète qui tient compte de cet avertissement ne peut exonérer le

Gouvernement italien de la responsabilité, au sens de l'article 78, par. 4, *d*, du Traité de Paix, pour un bien spolié à la suite d'une mesure individuelle prise par l'autorité réelle politique italienne sans fondement juridique aucun.

DÉCIDE

I. — La demande du Gouvernement français est admise.

II. — Un délai de trois mois, dès la notification de la présente décision, est fixé au Gouvernement italien pour se prononcer sur le montant de la somme à allouer à la dame Germaine Mossé.

III. — La présente décision est définitive et obligatoire.

FAIT à Rome, le 17 janvier 1953.

*Le Tiers Membre
de la Commission de Conciliation
franco-italienne :*

(Signé) Plinio BOLLA

*Le Représentant de la France
à la Commission de Conciliation
franco-italienne :*

(Signé) PÉRIER DE FÉRAL

L'importance de certaines affirmations contenues dans la décision adoptée par la majorité de mes collègues m'induit à préciser par écrit les raisons de mon dissentiment, d'autant plus que c'est là une des premières occasions où la Commission de Conciliation se trouve placée devant l'interprétation du paragraphe 4 *d* de l'article 78 du Traité de Paix.

Je m'arrêterai tout particulièrement sur deux questions.

La disposition ci-dessus rappelée établit que le Gouvernement italien doit verser aux citoyens des Nations Unies une indemnité compensant la perte ou les dommages « qui résultent de mesures spéciales prises pendant la guerre à l'encontre de leurs biens, et qui ne visaient pas les biens italiens ».

Prises par qui?

Ladite disposition ne le précise pas, et la Commission, dans sa majorité, a retenu que, pour engager la responsabilité du Gouvernement italien, il suffisait que la mesure ait été prise « par qui exerçait en fait le pouvoir politique sur le territoire où les biens se trouvaient ». Cette conclusion est fondée sur le principe bien connu d'après lequel, dans l'ordre international, est reconnu comme organe de l'Etat celui qui exerce en fait le pouvoir, excluant toute recherche sur sa légitimité au regard de la législation interne.

Cette argumentation me rend très perplexé, et cela pour les considérations suivantes :

A. — En premier lieu, nous ne nous trouvons pas en présence d'un Gouvernement — même illégitime — qui exerçait en fait la souveraineté : après l'armistice du 8 septembre 1943, il n'y eut pas l'instauration d'un gouvernement de fait dans l'Italie du Nord, mais l'occupation allemande.

Le soi-disant Gouvernement de Saló fut considéré, tant par l'Italie que par les Nations Unies (c'est-à-dire par les deux parties en cause dans la présente controverse), comme une *longa manu*, c'est-à-dire un organe de l'occupant. La question était dès lors bien différente : il ne s'agissait pas d'imputer à un Etat des actes accomplis par un *Gouvernement* ayant exercé en fait le pouvoir sur tout ou partie de son territoire, mais de lui imputer les actes accomplis par un autre Etat, l'*Etat* occupant.

En conséquence, il fallait se référer non pas aux principes relatifs au Gouvernement de fait, mais à ceux relatifs à l'occupation militaire.

B. — De toute façon, quels que soient les principes généraux dont l'application serait retenue, devait prévaloir le contenu spécifique de la disposition.

Il est bien vrai que le paragraphe 4 *d* ne précise pas par qui les mesures

discriminatoires devaient être adoptées pour engendrer la responsabilité de l'Italie; mais il paraissait facile d'interpréter la disposition à partir de son but et par un rapprochement avec les autres cas de responsabilité envisagés par le même article 78.

Il est évident que, dans la disposition considérée, on n'a pas voulu charger l'Italie de la responsabilité de faits objectifs, telle que celle prévue par l'article 78, par. 4 *a* (dommages de guerre); il s'agit ici de la responsabilité d'actes accomplis (mesures discriminatoires), qui pourrait nous conduire à celle créée pour actes illégitimes (illégitimes non pas parce qu'ils contreviennent à la législation interne, mais parce qu'ils sont considérés rétroactivement tels par le Traité de Paix). Or — excluant tout rapport de succession entre le soi-disant Gouvernement de Saló et le Gouvernement italien — la responsabilité des actes illégitimes ne peut être mise à la charge que du Gouvernement qui les a accomplis.

C. — Ce critère est confirmé par la référence à la formulation même des paragraphes 2 et 3 de l'article 78.

En effet, en mettant à la charge du Gouvernement italien l'obligation d'annuler les transferts opérés par des mesures de force ou de contrainte prises au cours de la guerre par *un gouvernement de l'Axe quel qu'il soit*, le paragraphe 3 démontre que, lorsque le Traité de Paix a voulu imposer à l'Italie une responsabilité pour des actes qu'elle n'avait pas accomplis, il l'a dit expressément. Mais il faut surtout considérer le paragraphe 2, où il est imposé au Gouvernement italien d'annuler les mesures prises « *par lui* ». Or, le paragraphe 4 *d* est en étroite connexion avec le paragraphe 2 : l'un établit l'obligation de l'annulation immédiate desdites mesures, l'autre établit l'indemnisation des conséquences dommageables desdites mesures. La logique impose donc de considérer ce « *par lui* » comme implicitement sous-entendu par le paragraphe 4 *d*.

A l'argument tiré de la comparaison avec les autres dispositions de l'article 78, le texte de la décision répond en affirmant que « *par lui* » veut dire « prises par qui exerçait l'autorité politique » à ce moment et sur ce territoire — affirmation qui est nettement en contradiction avec la lettre de la disposition sans qu'aucune exigence logique vienne justifier cette extension : l'Etat occupant — et cela me paraît constant en droit international — exerce ses pouvoirs sur le territoire occupé en son propre nom et non pas au nom de l'Etat à qui appartient le territoire occupé, et il n'y a, par conséquent, aucune base d'identification.

D. — Il faudrait exclure que les Puissances victorieuses aient voulu rendre l'Italie responsable de mesures adoptées sur son territoire pendant l'occupation allemande, c'est-à-dire pendant la période où elle combattait à leurs côtés en qualité de co-belligérante — circonstance qui est expressément mentionnée dans le préambule du Traité de Paix.

Le second point concerne l'identification des mesures discriminatoires : la responsabilité du Gouvernement italien est engagée par l'effet de mesures spéciales qui ne s'appliquaient pas aux biens italiens. Dans la question qui nous intéresse, aucune *mesure* ne fut appliquée à M^{me} Mossé, et la décision l'admet explicitement (« *Aucune mesure ne fut ordonnée contre M^{me} Mossé ou contre ses biens, ni en application de la législation anti-raciale, ni en application de la loi de guerre : il est impossible d'examiner le caractère discriminatoire ou non discriminatoire d'une mesure inexistante* »).

Cette constatation aurait dû exclure l'application de l'article 78, par. 4 *d*.

La majorité justifie la solution contraire en soulignant que, les meubles de M^{me} Mossé ayant été emportés par erreur, nous nous trouvons en présence d'un acte « *sans fondement juridique* », mais entraînant l'application de la lettre *d* du paragraphe 4 de l'article 78 du Traité de Paix.

Mais il est évident que, dans ces conditions, la responsabilité se base sur un

concept absolument différent; si l'on voulait quand même admettre que le Gouvernement italien est responsable de l'enlèvement des biens de M^{me} Mossé, il s'agirait toujours d'une responsabilité d'ordre interne, parce que la violation des normes internes trouverait là son fondement, et non pas dans le Traité de Paix.

Il me semble que la décision, objet de mon désaccord, confond ces deux concepts et cherche à faire entrer dans l'article 78 du Traité de Paix, appliqué extensivement, tous actes considérés comme illégitimes d'après l'ordre interne italien.

D'après la conviction acceptée par la décision, que l'article 78, par. 4 *d*, trouve son application chaque fois qu'un citoyen des Nations Unies a — antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité de Paix — subi un dommage par suite d'un acte *sans fondement juridique* exécuté en territoire italien *par qui exerçait en fait la souveraineté*, nous devrions arriver à cette conséquence que la Commission de Conciliation pourrait déclarer l'Italie obligée à indemniser les citoyens des Nations Unies frappés par erreur de mesures prises sur le territoire italien par l'une des Nations Unies durant leur période d'occupation.

Il est clair que le Traité de Paix — déjà lourd — est encore sensiblement aggravé par cette interprétation. Cependant, la Commission de Conciliation avait déjà reconnu, dans la décision *Pertusola*, que dans le doute (en admettant que la situation soit ici, douteuse, ce qui n'est pas mon avis) on doit appliquer le principe de la *favor debitoris*, soit « en matière de traité, soit en matière de contrat, surtout lorsqu'il est question d'un traité non négocié, imposé par le vainqueur ».

Il me semble que ce principe fondamental, qui aurait dû présider à l'interprétation de ladite disposition, a été complètement négligé.

*Le Représentant de l'Italie
à la Commission de Conciliation
italo-française :*

(Signé) SORRENTINO

DÉCISION N° 157 DU 6 OCTOBRE 1953¹

La Commission de Conciliation franco-italienne instituée en exécution de l'article 83 du Traité de Paix, composée de MM. Plinio BOLLA, Président honoraire du Tribunal fédéral suisse, Tiers Membre choisi d'un commun accord par les Gouvernements français et italien, Guy PÉRIER DE FÉRAL, Conseiller d'Etat, Représentant de la France, et Antonio SORRENTINO, Président de Section honoraire au Conseil d'Etat, Représentant de l'Italie;

Sur la requête présentée le 12 avril 1951, sous le n° 88, par le Gouvernement français, représenté par son Agent, M. Henri Mayras, Auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat,

Contre le Gouvernement italien, représenté par son Agent, M. Stefano VARVESI, Avocat de l'Etat,

Dans l'intérêt de la dame Germaine Mossé;

¹ *Recueil des décisions*, quatrième fascicule, p. 179.

Rappelé la décision, en date du 17 janvier 1953, par laquelle la Commission de Conciliation s'est prononcée comme suit :

I. — La demande du Gouvernement français est admise.

II. — Un délai de trois mois, dès la notification de la présente décision, est fixé au Gouvernement italien pour se prononcer sur le montant de la somme à allouer à la dame Germaine Mossé.

III. — La présente décision est définitive et obligatoire.

Vu la communication, en date du 10 juin 1953, par laquelle l'Agent du Gouvernement italien a fait connaître à la Commission de Conciliation l'avis émis, au sujet du différend en question, par la Commission interministérielle instituée en exécution de l'article 6 de la Loi du 1^{er} décembre 1949, n° 908, dans sa séance du 22 mai 1953 :

Que la Commission interministérielle est d'avis que le Gouvernement italien n'a pas à déterminer le montant de l'indemnité due à M^{me} Germaine Mossé, et que l'Agent du Gouvernement italien doit informer la Commission de Conciliation de cette détermination, déclarant que le Gouvernement italien, bien que, dans ce cas particulier, ne collaborant pas avec la Commission de Conciliation, exécutera la décision prise par cet organisme ;

ENTENDU les parties en séance contradictoire, au cours de la session tenue à Bordighera les 15 et 16 juin 1953 ;

Vu que, au cours de ladite session, l'Agent du Gouvernement français a conclu à l'attribution à la dame Mossé d'une indemnité égale aux deux tiers de 19 800 000 liras, soit 13 200 000 liras, et que l'Agent du Gouvernement italien a déclaré s'en remettre au jugement de la Commission de Conciliation ;

CONSIDÉRANT qu'il s'agit désormais de déterminer le montant de l'indemnité due par le Gouvernement italien à la dame Mossé, en application de l'article 78, par. 4, *d*, du Traité de Paix, pour l'enlèvement, le 20 mai 1944, du mobilier appartenant à ladite dame et se trouvant dans l'église de Viale Corsica, à Milan — mobilier que le Gouvernement italien n'a pas été en mesure de restituer ;

Que, aux termes dudit article, cette indemnité, déterminée en liras italiennes, doit compenser, dans les mêmes proportions que celles prévues par la lettre *a* de l'article 78, par. 4, du Traité de Paix, c'est-à-dire pour les deux tiers, la perte subie par la dame Mossé par suite de l'enlèvement de ses biens mobiliers, exclu le manque à gagner ;

Que, lors du transport du mobilier de la dame Mossé de Paris à Milan, le 1^{er} décembre 1936, celui-ci fut assuré pour une somme de 275 000 francs français, ainsi qu'il résulte de la déclaration en date du 16 août 1950 déposée aux actes, du garde-meubles public Bedel & Cie, 17, rue Montigny, Paris (2^e) ;

Que le mobilier en question se trouvait, en effet, déposé dans ce garde-meubles depuis le 12 septembre 1936 ;

Que, d'après la police d'assurance, on peut retenir que, le 1^{er} décembre 1936, le mobilier de la dame Germaine Mossé avait une valeur de 275 000 francs français ;

Que le cours officiel du franc français en vigueur au 1^{er} décembre 1936 était de liras italiennes 88,45 pour 100 francs français, ainsi qu'il résulte d'une déclaration en date du 23 juin 1953 de l'Office italien des Changes, déposée aux actes ;

Qu'au moment de son arrivée en Italie, le mobilier de la dame Germaine Mossé avait une valeur de 243 237,50 liras italiennes ;

Qu'il n'est pas prouvé que ledit mobilier ait subi une dépréciation quelconque depuis son arrivée en Italie jusqu'à son enlèvement de l'église de Viale Corsica, à Milan;

Que, d'après la situation sociale de la dame Mossé, d'après le chiffre de la police d'assurance et d'après l'inventaire dudit mobilier déposé aux actes par le Gouvernement français — auxquels dans ces limites, et seulement dans ces limites, on peut reconnaître valeur de preuve — il résulte qu'il s'agit d'un mobilier de luxe, composé en grande partie d'objets anciens, d'argenterie, etc.;

Que, dans ces conditions, une seule partie, la moins importante (batterie de cuisine, meubles modernes, lingerie, vêtements, etc.), peut avoir subi quelque dépréciation après le 1^{er} décembre 1936, tant par l'usage que par le temps;

Que cette dépréciation peut être équitablement évaluée à environ 30% d'un tiers de la valeur totale;

Que, en chiffres ronds, la valeur du mobilier, au moment de l'enlèvement peut être fixée à L. 219 000; que les deux tiers de cette somme égalent, en chiffres ronds, L. 146 000;

Que l'arrondissement des chiffres, d'après les calculs ci-dessus, apparaît justifié par l'approximation inévitable de telles données et de tels pourcentages;

Qu'il s'agit de déterminer la somme correspondant aujourd'hui à L. 146 000, valeur 1^{er} décembre 1936, compte tenu de la fluctuation de la lire italienne et du but de la réparation (rachat d'un mobilier de luxe, avec une proportion notable d'objets anciens et artistiques, d'argenterie, etc.);

Que le bulletin statistique italien pour l'année 1953 n'ayant pas encore paru, la Commission de Conciliation doit se baser sur celui de 1952;

Que, d'après ledit Bulletin, le coefficient de transformation des valeurs courantes de la lire est, si l'on se réfère à la lire de 1936, pour la lire de 1951, de 43,943 sur la base du prix de l'or, et de 69,948 sur la base des prix de gros et du coût de la vie;

Que, étant donné la composition du mobilier de la dame Germaine Mossé, l'adoption d'un coefficient intermédiaire de 50 se trouve justifiée;

Que, en effet, comme on le sait, les prix des antiquités ont suivi les oscillations du prix de l'or plutôt que les prix de gros et ceux du coût de la vie;

Que la somme due par le Gouvernement italien doit donc être fixée à L. 7 300 000;

DÉCIDE

I. — Le Gouvernement italien est déclaré devoir payer à la dame Germaine Mossé la somme de sept millions trois cent mille litres (7 300 000).

II. — Le Gouvernement italien versera également à la dame Germaine Mossé conformément à l'article 78, par. 5, du Traité de Paix, la somme de 100 000 litres pour frais d'établissement du dossier, de présentation de la demande et d'évaluation des dommages.

III. — Le paiement desdites sommes sera effectué directement à la dame Germaine Mossé, ou dans les mains de son mandataire en Italie, dans le délai de trois mois à dater de la notification de la présente décision. Et, conformément aux dispositions de l'article 78, par. 4, c, du Traité de Paix, lesdites sommes seront versées nettes de tous prélèvements, impôts et taxes.

IV. — La présente décision est définitive et obligatoire. Son exécution incombe au Gouvernement italien.

FAIT à Venise, le 6 octobre 1953.

*Le Tiers Membre de la Commission
de Conciliation franco-italienne :*

(Signé) Plinio BOLLA

*Le Représentant de l'Italie
à la Commission de Conciliation
italo-française :*

(Signé) SORRENTINO

*Le Représentant de la France
à la Commission de Conciliation
franco-italienne :*

(Signé) PÉRIER DE FÉRAL
