

**REPORTS OF INTERNATIONAL
ARBITRAL AWARDS**

**RECUEIL DES SENTENCES
ARBITRALES**

**Différend interprétation et application des dispositions de l'Article 78, par. 7, du
Traité de Paix au territoire éthiopien — Décisions nos 176 et 201**

1 July 1954 and 16 March 1956

VOLUME XIII pp. 626-661



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS
Copyright (c) 2006

DIFFÉREND INTERPRÉTATION ET APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 78, PAR. 7, DU TRAITÉ DE PAIX AU TERRITOIRE ÉTHIOPIEN — DÉCISIONS N^{OS} 176 ET 201 RENDUES RESPECTIVEMENT EN DATE DES 1^{ER} JUILLET 1954 ET 16 MARS 1956

Principe de l'indemnisation, par application des dispositions du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de Paix, des pertes ou dommages causés, pendant la guerre, aux biens des ressortissants des Nations Unies situés sur le territoire éthiopien — Interprétation des traités — Principes d'interprétation — Recours au contexte comme moyen particulièrement efficace de déterminer l'intention des parties — Confirmation de ce principe par la doctrine et la jurisprudence internationale — Extension de ce principe, le contexte pouvant être constitué soit par la phrase où figure le mot à interpréter, soit par les divers alinéas de l'article à interpréter, soit par l'ensemble du texte lui-même, soit enfin par les textes de plusieurs traités liés entre eux ou dépendant l'un des autres — Bonne foi — Effet utile ou interprétation effective — Travaux préparatoires — Objet et but — Notion technique ou propre de cession de territoire dans le Traité — Correspondance au sens attribué par le droit international public — Actes caractérisant la cession de territoire — Sens technique de l'expression « territoire cédé » — Responsabilité des Etats en raison d'actes illicites — Succession d'Etats — Succession aux dettes d'Etats — Inapplicabilité des dispositions du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de Paix au territoire éthiopien.

Principle of compensation, in pursuance of paragraph 7 of Article 78 of Peace Treaty, for loss or damage sustained during the war by enemy property situated in Ethiopian territory — Interpretation of treaties — Principles of — Recourse to context, as particularly efficient means of determining the intention of the parties — Confirmation of this principle by writers and international jurisprudence — Extension of this principle — “The context” may be constituted either by the sentence containing the word to be interpreted, or by the various parts of the Article to be interpreted, or by the whole text of the treaty itself, or finally by the texts of several treaties linked together or dependent on each other — Good faith — Principle of effectiveness — Preparatory work — Object and purpose — Technical or proper notion of cession of territory in the Treaty — Correspondence with meaning given by public international law — Acts characterizing cession of territory — Technical meaning of expression “ceded territory” — State responsibility for wrongful acts — State succession — Succession to public debts — Inapplicability of provisions of paragraph 7 of article 78 of Peace Treaty to Ethiopian territory.

DÉCISION N° 176 DU 1^{er} JUILLET 1954¹

[PROCÈS-VERBAL DE DÉSACCORD]

La Commission de Conciliation franco-italienne, instituée en exécution de l'article 83 du Traité de Paix;

Entre le Gouvernement français, représenté par M. André GROS, Professeur agrégé des Facultés de Droit, Conseiller d'État en service extraordinaire, Jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères, Agent du Gouvernement français, requérant,

Et le Gouvernement italien, représenté par M. Francesco AGRÒ, *Avvocato dello Stato*, Agent du Gouvernement italien, défendeur,

Par requête en date du 1^{er} juillet 1950, enregistrée au Secrétariat de la Commission le 19 juillet 1950, sous le n° 81, vue en Commission le 19 juillet 1950, dûment communiquée, l'Agent du Gouvernement français, requérant, agissant au nom de son Gouvernement, a demandé à la Commission de décider que les dispositions du paragraphe 7 de l'art. 78 du Traité de Paix sont applicables au Territoire éthiopien;

Expose qu'au 10 juin 1940, les ressortissants français établis en Ethiopie, pays alors annexé à l'Italie, furent, comme les ressortissants français établis en Italie même, assujettis aux mesures de guerre édictées par le Gouvernement italien; que, pour n'en citer qu'un seul exemple, les installations de la Compagnie du Chemin de Fer franco-éthiopien, dont la ligne dessert la capitale éthiopienne, furent placées sous le contrôle exclusif des autorités militaires italiennes qui, à partir de cette date et jusqu'à la libération de l'Ethiopie par les forces alliées, en mai 1941, en poursuivirent, pour leur compte, l'exploitation; qu'aussi bien une telle mesure est assimilable, dans ses effets, à une mise sous séquestre; que, d'ailleurs, la loi de guerre italienne du 8 juillet 1938 étant applicable en territoire éthiopien, les entreprises et biens français furent, d'une manière générale, soumis à des mesures de contrôle ou même de confiscation, en tant que biens et entreprises ennemis; que les événements de guerre sur le théâtre d'opérations de l'Afrique Orientale entraînèrent des dommages: destructions, spoliations, réquisitions abusives et pillages, dont les ressortissants français eurent à souffrir;

Que la réparation de ces dommages, soit qu'ils résultent directement des événements de guerre, soit qu'ils trouvent leur source dans les mesures prises par les autorités italiennes, découle des dispositions du paragraphe 7 de l'art. 78 du Traité de Paix, aux termes duquel:

En dépit des *transferts* de Territoires prévus par le présent Traité, l'Italie demeurera responsable des pertes ou des dommages causés pendant la guerre, aux biens des ressortissants des Nations Unies dans les territoires cédés, ou dans le Territoire Libre de Trieste;

Que cette disposition a pour effet de rendre applicables les dispositions de l'article 75 aux territoires dont le Traité a prévu, c'est-à-dire soit opéré, soit constaté, le transfert;

Que le Gouvernement français, estimant que les expressions « transfert de territoire » et « territoires cédés » employées dans le paragraphe précité visaient, non seulement les territoires cédés en vertu des articles 1 à 4 du Traité, mais aussi, notamment, le territoire éthiopien et, par suite, que ses ressortissants en Ethiopie pouvaient légalement prétendre aux réparations prévues par l'article

¹ *Recueil des décisions*, cinquième fascicule p. 120.

78, saisit le Gouvernement italien, par l'intermédiaire de l'Ambassade de France à Rome, le 2 juin 1949, d'une première réclamation présentée par la Compagnie du Chemin de Fer franco-éthiopien et fondée essentiellement sur les préjudices subis par cette Compagnie en territoire éthiopien entre le 10 juin 1940 et le 1^{er} mai 1941, date de la libération complète de l'Ethiopie, du fait de la guerre ou du fait des mesures prises à son égard par les autorités militaires italiennes;

Que, par note verbale du 22 mars 1950, le Ministère des Affaires Etrangères d'Italie rejeta la demande portée devant lui, par les motifs que le Gouvernement italien ne considère pas que les dispositions de l'article 78, par. 7, soient applicables aux dommages subis, du fait de la guerre, par les ressortissants français en Ethiopie; qu'en effet, ce paragraphe n'étend le champ d'application de l'article 78, et notamment de son paragraphe 4 relatif à la réparation des dommages de guerre, qu'aux « territoires cédés » aux termes du Traité, parmi lesquels le Gouvernement italien estime qu'on ne peut inclure l'Ethiopie;

Que, du fait de cette fin de non-recevoir, tirée de l'inapplicabilité de principe de l'article 78 aux dommages survenus pendant la guerre en territoire éthiopien, est né un différend entre les Gouvernements français et italien, sur l'interprétation du paragraphe 7 de l'article 78;

Qu'en vertu des dispositions du paragraphe 2 de l'article 83 du Traité de Paix, la Commission de Conciliation instituée en vertu, de cet article a compétence pour connaître de « tous les différends qui pourront s'élever par la suite entre la Nation Unie intéressée et l'Italie, au sujet de l'application ou de l'interprétation notamment de l'article 78 . . . »;

Que la requête dont il saisit la Commission de Conciliation franco-italienne est limitée à la question de savoir, abstraction faite de toute réclamation concrète, si les dispositions de l'article 78 et spécialement de son paragraphe 4, sont applicables, en vertu du paragraphe 7 de cet article, aux dommages du fait de la guerre subis en territoire éthiopien entre le 10 juin 1940 et la date de cessation des hostilités en Ethiopie;

Et, développant ses arguments de droit, soutient qu'il convient de situer dans la contexture d'ensemble du Traité les dispositions dont le Gouvernement français demande l'application; que l'article 78 se trouve dans la partie VII du Traité, intitulée « Biens, droits et intérêts » et concerne (section I) les « biens des Nations Unies en Italie »; qu'il convient de rappeler que ledit article, fait application d'un principe général de *restitutio in integrum*, par l'effet de laquelle les auteurs du Traité ont voulu effacer toutes les conséquences dommageables pour les ressortissants des Nations Unies des actes que le Gouvernement ou les autorités italiennes ont accomplis à l'encontre des biens, droits et intérêts de toute nature de ces ressortissants en Italie; et ont, au surplus, déclaré explicitement l'Italie responsable, soit de la remise « en parfait état des biens restitués à des ressortissants des Nations Unies », soit de la réparation des pertes ou dommages causés à ces biens « du fait de la guerre »; que le fondement de cette responsabilité se trouve d'ailleurs exprimé dans le préambule du Traité, où il est rappelé que l'Italie « a entrepris une guerre d'agression et, de ce fait, a provoqué un état de guerre avec toutes les Puissances Alliées et Associées et avec d'autres Nations Unies, et qu'elle porte sa part de responsabilité dans la guerre »;

Que les mêmes auteurs ont d'abord déterminé les modalités d'application de l'article 78 en ce qui concerne les biens situés en Italie, qu'ils ont ensuite prévu, dans le paragraphe 7 de ce même article, l'extension de certaines de ces dispositions à d'autres territoires que le territoire italien; que cette méthode s'explique par la raison que l'article 78 comporte, pour l'Italie, deux sortes

d'obligations; d'une part, le Gouvernement italien est tenu de restituer certains biens (par. 2 et 3); d'autre part, ce Gouvernement est obligé d'allouer des indemnités; que le premier groupe d'obligations ne concerne, en général, que les biens, droits et intérêts situés en Italie même, c'est-à-dire sur le territoire où s'exerce toujours la souveraineté italienne; que, par contre, s'agissant du second groupe d'obligations, le lieu de la situation du bien importe peu, l'indemnisation devant de toute façon s'effectuer en Italie, en monnaie italienne;

Que toute la question est de savoir ce qu'il faut entendre par les expressions « transfert de territoire » et « territoires cédés »; qu'il n'est certes pas douteux que, par « territoires cédés », les auteurs du Traité ont, tout d'abord, entendu désigner les territoires cédés par l'Italie, en Europe, soit à la France (art. 6) soit à la République fédérative populaire de Yougoslavie (art. 11) soit à la Grèce (art. 14); (le territoire libre de Trieste étant, par ailleurs, mentionné dans le par. 7);

Mais que ce serait faire une interprétation littérale trop stricte de cette disposition que de limiter la portée de l'expression « territoires cédés » à ces territoires; qu'une telle interprétation ne pourrait s'appuyer, en effet, que sur l'Annexe XIV du Traité: « Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés »; mais que cette annexe ne donne aucune définition du territoire cédé, au sens du Traité; que cette annexe ne concerne que des problèmes de nature définie, économique et financière, et ne saurait être valablement rapprochée de l'article 78, dont le dessein est tout différent; que la notion du territoire cédé, au sens de l'Annexe XIV ne peut, en tout cas, servir de critère d'interprétation au paragraphe 7 de l'article 78, alors surtout que la terminologie de ce paragraphe est plus générale que celle de l'Annexe XIV, et associe étroitement à la notion de cession celle de transfert, qui recouvre manifestement d'autres hypothèses que celle d'une cession, au sens étroit du mot;

Que c'est à l'ensemble du Traité qu'il faut se référer pour définir les territoires transférés ou cédés; que cet examen permet de conclure que, sous des terminologies différentes, trois catégories de territoires ont été transférées par l'Italie à d'autres Puissances ou Autorités internationales, désignées ou non;

En premier lieu, les clauses territoriales du Traité opèrent certaines « cessions » de territoires. Il s'agit là des territoires cédés à la France, à la Yougoslavie, à la Grèce, par le jeu des articles 6, 11, 14;

En second lieu, en vertu de l'article 23, l'Italie renonce « à tous ses droits et titres » sur les possessions territoriales italiennes en Afrique. Cette expression signifie que l'Italie renonce à sa souveraineté sur ses colonies africaines. Le Traité, pour des motifs de politique internationale, n'ayant pas réglé définitivement le sort de ces possessions, la renonciation de l'Italie ne peut, sur le plan juridique, qu'être assimilée à une cession de territoire différée dans le temps: le cédant est désigné par le Traité et, pour lui, l'opération entraîne toutes les conséquences et tous les effets juridiques de la cession, c'est-à-dire un retrait de souveraineté. En l'espèce, la terminologie de l'article 23 s'explique seulement par le fait que l'attribution des colonies italiennes n'est pas encore décidée et que le cessionnaire n'est pas désigné;

En troisième lieu, aux termes de l'article 33 du Traité de Paix, « l'Italie reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat éthiopien », de même que, par l'article 27, l'Italie s'est engagée à reconnaître et respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat albanais ». Il est manifeste que la terminologie employée s'est adaptée à la forme particulière de l'opération territoriale réglée par le Traité;

Qu'il convient de rappeler que, le 9 mai 1936, le Gouvernement italien de

l'époque avait annexé purement et simplement l'Empire Ethiopien, lequel cessait d'exister en tant qu'Etat souverain et indépendant, et que le roi d'Italie avait pris le titre d'Empereur d'Ethiopie, que ces faits n'ont pas manqué d'avoir, sur le plan du droit international, les conséquences juridiques de toute annexion, comme de tout transfert de souveraineté; que la France reconnaissait *de jure*, le 19 novembre 1938, ce transfert de souveraineté, de même l'Angleterre; que cette reconnaissance, qui n'était pas attributive de droits sur le plan international, constatait l'existence d'un état de fait; que cette déclaration fut dénoncée peu après l'entrée en guerre de l'Italie; que, dès 1941, les troupes alliées occupèrent l'Ethiopie, où la souveraineté de l'Italie cessa de s'exercer en fait, et où un gouvernement indépendant se reconstitua sous le règne de la dynastie nationale;

Que le territoire éthiopien, étant passé d'un Etat — l'Italie — à un autre — l'Ethiopie — a fait l'objet d'un transfert; que le Traité a précisément eu pour objet à cet égard de constater ce transfert; que l'Etat éthiopien ayant été restauré dans sa souveraineté antérieure au 10 février 1947, les auteurs du Traité ont utilisé la formule de l'article 33, consacrant tout spécialement à l'égard de l'Italie la « restauration » de l'Etat éthiopien, et constatant le transfert *de jure* du territoire éthiopien;

Que le paragraphe 4 de l'Annexe XIV, d'ailleurs, vise la restitution des « biens . . . qui font partie du patrimoine culturel du territoire *cédé* et qui, lorsque le territoire dont il s'agit se trouvait sous la domination italienne, ont été enlevés »; que la formule désigne aussi bien les territoires *restaurés* dans leur souveraineté que les territoires *cédés*;

Qu'en bref, sous une terminologie particulière, dont les événements historiques donnent l'explication, le Traité a constaté et consacré le retrait de la souveraineté italienne sur le territoire éthiopien, en même temps que la reconnaissance d'un Etat éthiopien indépendant; qu'il s'agit, en fait, d'une cession ou pour reprendre aussi l'autre terme employé par le paragraphe 7 de l'article 78, d'un transfert;

Qu'on ne concevrait pas, d'ailleurs, comment, pour ce qui concerne la responsabilité de l'Italie à raison des mesures prises à l'encontre des biens alliés, ou des dommages causés à ces biens du fait de la guerre, les auteurs du Traité auraient pu réserver aux ressortissants des Nations Unies établis en Ethiopie un traitement moins favorable, ou même simplement différent, du traitement qui est fait aux citoyens alliés propriétaires de biens situés en Italie même, ou dans les territoires *cédés* par l'Italie en Europe; que si la responsabilité de l'Italie n'était point admise, ces ressortissants alliés d'Ethiopie seraient, en fait et en droit, privés de toute réparation; qu'une telle solution serait incontestablement contraire aux principes du droit international, en même temps qu'elle heurterait le sens de la justice;

Que les principes de la responsabilité internationale des Etats conduisent, d'ailleurs, à admettre la responsabilité de l'Italie à raison des dommages causés aux ressortissants alliés établis en Ethiopie;

Qu'il est de règle que les dommages causés à la propriété ennemie par des actes contraires au droit international engagent la responsabilité du belligérant qui les a commis, et l'obligent à les réparer; que ceci est le fondement même de la responsabilité en droit international; qu'il s'agit là d'un principe d'application générale qui ne saurait être limité aux seuls dommages causés sur le territoire métropolitain du belligérant responsable;

Que, par conséquent, dans la mesure où les dommages subis par les ressortissants alliés en Territoire éthiopien seraient imputables à des actes illicites du

Gouvernement ou des autorités italiennes, ils devraient, en tout état de cause, être réparés par ce Gouvernement;

Que, de plus, les dommages causés même par des actes ou des mesures de guerre autorisés par le droit international sont susceptibles de réparation si leur auteur les a commis au cours d'une guerre qui a, elle-même le caractère d'une guerre illicite; que le préambule du Traité, déjà cité, constate précisément le caractère illicite de la guerre d'« agression », à laquelle a pris part l'Italie, et en tire la conséquence nécessaire de la responsabilité italienne; que l'on se rappellera qu'il s'agit à la fois du principe explicatif et du critère d'interprétation de l'article 78 et, notamment, de son paragraphe 4; que l'on ne saurait concilier ce principe avec la thèse soutenue par le Gouvernement italien qui aboutit à refuser aux ressortissants des Nations Unies toute réparation pour les dommages causés à leurs biens en Ethiopie, soit du fait des mesures prises à leur rencontre par les autorités italiennes, soit du fait des actes de guerre des forces italiennes;

Que la responsabilité internationale doit, en second lieu, être envisagée, non plus dans son fondement, mais dans sa mise en œuvre; que l'on doit, en conséquence, rechercher ce que devient le droit à réparation du lésé, lorsque le territoire où il a subi le dommage est transféré d'un Etat à un autre, d'une souveraineté à une autre;

Que, s'il est généralement admis que la charge des dettes contractées dans l'intérêt du territoire transféré passe à l'Etat successeur, ce principe ne s'applique qu'à des dettes de nature contractuelle, et non pas délictuelle; qu'encore une distinction s'impose en matière de dettes contractuelles, car les dettes contractées par l'Etat cédant en vue de la guerre ou en vue de l'accroissement d'un territoire d'abord annexé, puis ensuite libéré, ne sauraient lier l'Etat successeur ou restauré;

Qu'on ne conçoit pas que l'Ethiopie ait eu à supporter la charge de dépenses engagées par l'Italie pour assurer sa domination sur le territoire éthiopien; qu'à plus forte raison on ne peut admettre que le fardeau de la responsabilité italienne engagée par les mesures prises en Ethiopie à l'encontre de ressortissants des Nations Unies, autres que l'Ethiopie, soit, avec le territoire recouvré, transféré au Gouvernement éthiopien, car ce serait contraire à la fois au principe de la responsabilité et aux règles admises en matière de succession d'Etat;

Que le paiement par l'Italie à l'Ethiopie, au titre des réparations, d'une valeur de 25 millions de dollars, prévu par le Traité, ne saurait évidemment être opposé à cette thèse, car, en admettant que cette somme ait été fixée par le Traité pour compenser les dommages de guerre causés en Ethiopie, elle ne peut compenser que les seuls dommages éprouvés par l'Etat et les ressortissants éthiopiens, et non subis, dans ce pays, par les ressortissants d'autres Nations Unies;

Qu'ainsi les règles du droit international confirment la thèse du Gouvernement français, et que dans les principes du droit des gens la Commission de Conciliation pourrait trouver une justification du sens ou de la portée de telle des dispositions du Traité, dont l'interprétation lui est demandée.

PAR CES MOTIFS, conclut comme dit à ce que plaise à la Commission décider;

Que les dispositions du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de Paix sont applicables au Territoire éthiopien.

VU la réponse de l'Agent du Gouvernement italien, en date du 15 octobre 1950, par laquelle, après avoir rappelé l'objet de la requête du Gouvernement français, et cité les textes sur lesquels l'Agent de ce Gouvernement appuie son argumentation, souligne que:

La rédaction du texte de l'article 78, par. 7, présente, sans l'ombre d'un doute, un caractère de disposition exceptionnelle, car l'expression « en dépit », par laquelle commence le paragraphe 7, signifie que, selon les principes admis par le Traité de Paix en fait de responsabilité pour dommages de guerre, l'Italie ne serait redevable d'aucune indemnité pour les dommages subis par les biens des citoyens des Nations Unies, dans les territoires cédés et dans le Territoire Libre de Trieste. Il faut une dérogation à la règle générale pour qu'une telle réparation soit admise. Les critères d'interprétation et d'application qui valent pour les normes d'exception confirment que le paragraphe en question est d'interprétation étroite. Une interprétation par analogie n'est pas admise;

La responsabilité de l'Italie pour les dommages de guerre dans les territoires cédés est un phénomène juridique de nature exceptionnelle, dont on s'est préoccupé de limiter le champ d'application par un rappel spécial à d'autres dispositions du Traité (Annexe X, par. 14, et Annexe XIV, par. 14);

Et soutient qu'une étude approfondie du Traité de Paix ne peut conduire qu'aux deux conclusions suivantes:

I^{re} conclusion: L'expression « territoires cédés », sujet de la controverse, a, dans le Traité de Paix, une signification bien précise et déterminée. Il ne s'agit pas d'une *vox generis*, mais d'une expression technique dont le sens est spécifiquement défini, en rapport avec une série de faits juridiques déterminés et ordonnés par le Traité. En fait, les articles 1 à 5 du Traité définissent les nouvelles frontières entre l'Italie et les deux Puissances limitrophes, France et Yougoslavie, ainsi que le Territoire Libre de Trieste. Ce serait amplement suffisant pour constituer le titre juridique du transfert susmentionné de la zone territoriale comprise entre l'ancienne et la nouvelle frontière;

Le traité, pourtant, est si peu rédigé dans ce sens qu'un article entier est consacré à affirmer solennellement la cession territoriale en faveur de la France (art. 6), et de même une partie d'un autre article (art. 11) au sujet des frontières de la Yougoslavie;

Une stipulation analogue en termes formels et solennels n'existe pas au contraire, pour le Territoire Libre de Trieste, bien que l'article 4 en définisse les frontières. Le Traité, pour éviter une équivoque possible dérivant de la disposition du texte relatif à Trieste, établit expressément, parmi d'autres dispositions relatives aux « territoires cédés »: « Le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé au sens de l'article 19 et de l'Annexe XIV du présent Traité. » Lorsque, en dehors de l'application de l'article 19 et de l'Annexe XIV, on veut assurer à Trieste un traitement analogue à celui des territoires cédés, on le dit d'une manière précise, ou dans la forme de l'article 78, par. 7: « Dans les territoires cédés, ou dans le Territoire Libre de Trieste », ou en édictant pour Trieste un ensemble de règles juridiques substantiellement semblables et parallèles à celles relatives aux territoires cédés (Annexe X et Annexe XIV);

Au contraire, dans le cas de la Grèce, qui n'est pas limitrophe avec l'Italie, et pour laquelle l'*actio finium regundorum* n'aurait pas de sens, il existe seulement un procédé juridique solennel de cession territoriale des Iles du Dodécanèse: « L'Italie cède »;

En résumé, on peut tenir pour certain que, dans le système du Traité de Paix, il faut considérer comme « territoires cédés » uniquement les zones géographiques faisant l'objet d'un procédé juridique international de cession de territoire, procédé formel et solennel formulé d'après des clauses de style uniforme dans le texte même du Traité;

2^e conclusion: La règle exceptionnelle du paragraphe 7 de l'art. 78, du point de vue de la logique, s'appuie sur l'expression: « . . . transferts de territoires prévus par le présent Traité ». En d'autres termes, cette disposition ne joue que dans les cas où il y a transfert territorial prévu par le Traité de Paix;

Comme le paragraphe 7 s'insère (et doit absolument être inséré), à cause du rappel explicite qu'il contient), dans le système général du Traité même, quand il est fait appel à un fait prévu par le Traité — transfert international — un tel rappel doit être interprété dans le sens qui lui est attribué dans le contexte juridique du Traité. En d'autres termes, au « transfert de territoire » dont on s'occupe ici, n'est pas donnée une valeur en fonction de quelque fragment du Traité pris seul et considéré isolément, mais en fonction de ce passage du Traité consacré aux transferts territoriaux; ce passage est constitué en entier par les articles 1 à 15, composés ensemble sous le titre « Partie première, Clauses territoriales ». Il n'est légitime d'interpréter le paragraphe 7 qu'en relation avec les quinze premiers articles du Traité.

En résumé, on peut dire que:

a) L'expression « transfert de territoire » concerne la France, la Yougoslavie, le Territoire Libre de Trieste et la Grèce;

b) L'expression « territoire cédés » concerne la France, la Yougoslavie, la Grèce, à l'exclusion du Territoire Libre de Trieste;

Il est ainsi démontré que la requête française, fondée sur le fait que le territoire éthiopien aurait fait l'objet d'un « transfert territorial », et qu'il constituerait un « territoire cédé », est en contradiction manifeste et irréductible avec la lettre et le système du Traité de Paix, et avec l'esprit même du Traité;

Il faut absolument reconnaître que, lorsque le Traité de Paix parle de « cession », il fait usage d'un terme qui a une valeur et un sens parfaitement définis et établis non seulement dans le langage juridique, mais encore dans le langage ordinaire: c'est un acte bilatéral, pour le moins, expression de deux manifestations de volonté, l'une de donner (de la part du cédant), l'autre de recevoir (de la part du concessionnaire), constituant un titre juridique pour la légitimité de l'acquisition;

Ici, il n'existe pas un acte de ce genre (italo-éthiopien); mais il y a plus, c'est que le Traité de Paix traite les rapports italo-éthiopiens dont il s'agit, sur le plan du droit, d'une manière absolument incompatible, bien plus, complètement contradictoire avec tout concept de cession;

S'il y avait cession écrite, une telle cession constituerait la base de la restauration, dans l'ordre international, d'un Etat éthiopien, sujet de droit international, dont l'indépendance et la souveraineté seraient protégées comme celles de tous les autres Etats par l'ordre international;

Une « cession », titre d'acquisition du territoire entier de l'Ethiopie, survenue grâce à un acte bilatéral et consensuel entre le Gouvernement italien et le Gouvernement éthiopien, comporterait (à cause de la nature juridique de l'acte de cession) la garantie de la part du cédant de la jouissance libre et pacifique du territoire cédé, cause juridique intégrante de l'acte de cession du territoire. En somme, la cession du territoire ayant pour objet le territoire entier de l'Etat concessionnaire, impliquerait, de la part de l'Etat cédant, la garantie de la souveraineté et de l'indépendance du concessionnaire;

Mais, lorsque l'article 33 (article inséré non dans les clauses territoriales, mais dans les clauses politiques) établit que l'Italie reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat éthiopien, il résulte évidemment qu'on ne se réfère pas à un acte bilatéral conçu et stipulé, mais à un acte

unilatéral et non consensuel, qui nécessite, pour engager d'autres sujets, une formelle reconnaissance de la part de ces derniers; quand, pour transformer l'état de fait en état de droit, on demande une garantie expresse de la part de l'autre sujet, cela veut dire que le titre d'acquisition n'est absolument pas le consentement de l'autre sujet;

Sans vouloir insister sur un autre aspect de la question, il n'y eut pas de cession, parce que, au moment où la cession était abstraitement concevable, il manquait un sujet qui pût se rendre cessionnaire, et au moment où un tel sujet prit vie en fait, la cession ne pouvait plus avoir lieu;

La situation historique, telle qu'elle est représentée dans la requête français est la suivante:

a) Le 9 mai 1936, l'Italie annexe le territoire éthiopien; l'Ethiopie cesse *de facto* d'exister comme Etat indépendant et souverain, et passe sous la souveraineté italienne;

b) Les Puissances reconnaissent ce transfert de souveraineté (France, 19 novembre 1938: cf. p. 10 de la requête). Quelle qu'ait été la signification et la valeur d'une telle reconnaissance *de jure*, une chose est certaine: les autorités du régime éthiopien déchu réfugiées à l'étranger ne pouvaient plus, en conséquence d'une telle reconnaissance, être considérées comme « Gouvernement légitime en exil », et ne pouvaient pas conserver la capacité internationale même limitée, que l'on a l'habitude d'attribuer à de tels gouvernements, car il n'est pas possible de supposer l'existence de deux gouvernements reconnus, sur le plan international, pour un territoire identique;

c) Ni l'Empereur d'Ethiopie, ni les fonctionnaires de son entourage ne pouvaient donc se rendre « cessionnaires » d'un territoire, ce qui impliquerait une conception patrimoniale de l'Etat, et en général du droit international, tout à fait antithétique aux vues modernes sur la matière;

d) Quand donc naquit une telle capacité, c'est clairement, avec la recouvrance progressive du Territoire, précédemment au pouvoir de l'Italie, par les forces éthiopiennes, c'est-à-dire avec la constitution d'un Gouvernement éthiopien, d'abord *de facto*, et ensuite *de jure* dans ce territoire, constitution antérieure au Traité de Paix; mais si la constitution d'un tel Gouvernement était liée au recouvrement du territoire par acte unilatéral, comment peut-on soutenir que ce Gouvernement se soit ensuite rendu cessionnaire de ce même territoire, alors qu'il exerçait sa souveraineté propre dans le territoire en question, et avait capacité sur le plan international, puisque, en sa qualité acquise de Puissance Alliée et Associée, il signa le Traité de Paix.

Ainsi apparaît manifestement la logique qui inspire le Traité de Paix;

Le Traité parle de « cession » là où a lieu une annexion territoriale de zone du territoire italien de la part des Etats existants et dotés de capacité juridique internationale, indépendamment de l'acquisition de partie du territoire éthiopien;

Là où, au contraire, le Traité crée un nouveau sujet de droit (Territoire Libre de Trieste), on évite l'usage du terme « cession » et « territoires cédés »;

Quand, enfin, le Traité se trouve en face d'une restauration, déjà advenue par acte unilatéral, d'Etats déjà consacrés dans leurs propres frontières, la matière est réglée à part, en dehors des titres employés pour les cessions et, en général, par les clauses territoriales et précisément dans la partie des clauses politiques. Il n'y a ni cession de la part de l'Italie, ni en quelque manière « transfert territorial », mais seulement « reconnaissance » de la nouvelle réalité de la part de l'Italie, et engagement de la respecter;

L'examen de la structure du Traité de Paix permet de dégager les deux principes suivants, qui ont caractère et valeur de constantes juridiques;

1° — L'Italie n'est pas tenue d'indemniser individuellement les citoyens d'une des Nations Unies pour les dommages subis par ceux-ci dans le territoire d'une des Nations Unies;

2° — La possibilité légitime de faire valoir les actions consenties par le Traité (à l'exclusion en tous cas de l'indemnisation pour dommages de guerre) est déterminée de façon constante sur la base du critère territorial et non sur celle de la nationalité de sujet.

Le premier de ces principes se déduit directement de l'article 78 du Traité et, principalement, de l'article 80: « Les Puissances Alliées et Associées déclarent que les droits qui leur sont attribués par les articles 74 et 79 du Présent Traité couvrent toutes leurs réclamations et celles de leurs ressortissants pour pertes ou dommages résultant de faits de guerre, y compris les mesures prises à la faveur de l'occupation de leur territoire, imputables à l'Italie et survenues en dehors du territoire italien, à l'exception cependant des réclamations fondées sur les articles 75 et 78. »

Ainsi donc dire: dommages subis par les ressortissants d'une des Nations Unies en territoire d'une des Nations Unies équivaut à dire: matière de réparation et non d'indemnisation.

Encore: c'est le Traité de Paix lui-même qui qualifie d'exception la disposition de l'article 78, par. 7 (le seul qui traite des dommages survenus « en dehors du territoire italien », dans les frontières déterminées par le Traité).

Le second principe peut se déduire de l'article 75. Cet article attribue la *legitimitas ad petendum*, non à l'Etat auquel appartient le citoyen spolié, mais à l'Etat sur le territoire duquel le bien a été enlevé; si donc, pour donner un exemple qui s'approche du cas examiné, un citoyen français identifié en Italie (dans les formes et règles du traité) un bien lui appartenant enlevé par les forces italiennes du territoire éthiopien, où ce bien se trouvait à l'origine, la demande en restitution doit être présentée par le Gouvernement éthiopien, et non par le Gouvernement français.

La disposition du paragraphe 7 de l'article 78, dans sa portée substantielle, représente une dérogation nette et absolue à la règle générale contenue dans le Traité de Paix, qui veut que l'on n'admette pas une réclamation pour dommages de guerre émanant de ressortissants des Nations Unies pour des dommages subis en dehors du territoire italien. Le droit de réclamation (en vue de restitution et non de réparation) pour pertes survenues sur le territoire d'une des Nations Unies doit être soutenu par le Gouvernement du pays du territoire duquel le bien a été enlevé, et non par celui dont le réclamant est ressortissant. Ce système seul, et nul autre, figure dans le Traité. Le paragraphe 7 de l'article 9 dit exactement le contraire, mais en se bornant seulement aux « territoires cédés », au sens propre du mot, parmi lesquels l'Ethiopie ne peut être rangée, et à laquelle on ne peut étendre, à travers une analogie inadmissible, une discipline effectivement exceptionnelle tant pour la forme que la substance.

L'Ethiopie, Etat né à l'existence juridique sur un territoire intégralement ex-italien, avant la rédaction du Traité de Paix, pouvait et fit valoir effectivement et intégralement, lors de la rédaction de l'article 74, ses prétentions pour les dommages causés et vérifiés sur son territoire (aux biens éthiopiens et non éthiopiens); la légitimation est ici clairement territoriale et non personnelle.

Surabondamment, il convient de souligner que l'affirmation de la responsabilité de l'Italie, visée dans le préambule du Traité de Paix, a une signification exclusivement politique, et ne produit pas par elle-même des effets de caractère

juridique. En soi, elle est sans importance pour établir l'extension et la mesure des charges que le Traité impose à l'Etat italien. Seules comptent les conséquences d'une telle responsabilité que le Traité articule à part, et pour lesquelles il détermine les prestations auxquelles l'Italie est tenue.

Et demande à la Commission de Conciliation de rejeter la requête du Gouvernement français.

Vu la réplique de l'Agent du Gouvernement français en date du 1^{er} février 1952, par laquelle, constatant que les thèses juridiques avancées de part et d'autre s'opposent en tous points, que les argumentations juridiques soutenues tant par lui que par l'Agent du Gouvernement italien ont été suffisamment exposées pour que la Commission de Conciliation puisse statuer, persiste en ses conclusions;

Considérant que les explications orales données au cours de plusieurs séances, par les Agents des Gouvernements ont encore souligné l'opposition des thèses qu'ils soutiennent;

Considérant que l'examen du différend auquel les Représentants des deux Pays ont procédé en Chambre du Conseil leur a permis de constater leur désaccord, tant sur la recevabilité de la demande que sur le fond, qu'il y a lieu, en conséquence, de reprendre l'examen du différend en question en présence et avec l'assistance du Tiers Membre dont l'adjonction à la Commission de Conciliation est prévue par l'article 83 du Traité de Paix;

Examiné les articles 78 et 83 du Traité de Paix;

DÉCIDE

1. — Il sera fait appel au Tiers Membre, dont l'adjonction à la Commission de Conciliation est prévue par l'article 83 du Traité de Paix, pour résoudre le différend existant entre le Gouvernement français et le Gouvernement italien au sujet de la requête n° 81, en date du 1^{er} juillet 1950, du Gouvernement français.

2. — Le différend lui sera soumis dans son ensemble.

3. — Le présent procès-verbal de désaccord sera, conformément aux dispositions de l'article 19 du Règlement de Procédure, remis aux Agents des deux Gouvernements.

FAIT à Paris, le 1^{er} juillet 1954.

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

(Signé) SORRENTINO

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

(Signé) PÉRIER DE FÉRAL

DÉCISION N° 201 DU 16 MARS 1956¹

Décision prise au cours de la séance du 16 mars 1956 à Rome, par la Commission de Conciliation franco-italienne, instituée en application de l'article 83 du Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Italie (du 10 février 1947) et composée de MM. Guy PÉRIER DE FÉRAL, Conseiller d'Etat,

¹ *Recueil des décisions*, cinquième fascicule, p. 296.

Représentant de la France, Antonio SORRENTINO, Président de section honoraire au Conseil d'Etat, Représentant de l'Italie, et Plinio BOLLA, ancien Président du Tribunal fédéral suisse, Tiers Membre désigné du commun accord des Gouvernements français et italien,

Dans le différend existant entre le Gouvernement français, représenté par son Agent, M. André GROS, Agrégé des Facultés de Droit, Conseiller d'Etat en service extraordinaire, juriconsulte du Ministère des Affaires Etrangères, partie requérante, suivant requête n° 81 du 15 juillet 1950.

Et le Gouvernement italien, représenté par son Agent, M. Francesco AGRÒ, Avocat de l'Etat, Professeur des Facultés de Droit, partie défenderesse,

Concernant l'interprétation de l'article 78, par. 7, du Traité de Paix du 10 février 1947.

RETENU LES FAITS SUIVANTS :

A. — L'article 78, par. 7, du Traité de Paix du 10 février 1947 (dans la suite: le Traité) dispose :

En dépit des transferts de territoires prévus par le présent Traité, l'Italie demeurera responsable des pertes ou des dommages causés, pendant la guerre, aux biens des ressortissants des Nations Unies dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste. Les obligations contenues dans les paragraphes 3, 4, 5 et 6 du présent article incomberont également au Gouvernement italien à l'égard des biens des ressortissants des Nations Unies dans les territoires cédés et dans le Territoire Libre de Trieste, mais seulement dans la mesure où il n'en résultera pas de contradiction avec les dispositions du paragraphe 14 de l'Annexe X et du paragraphe 14 de l'Annexe XIV du présent Traité.

B. — Le Gouvernement français, estimant que l'article 78, par. 7, du Traité a pour effet de rendre applicables les dispositions de l'article 78 aux territoires dont le Traité a prévu, c'est-à-dire opéré ou constaté le transfert et que, notamment, les expressions « transferts de territoires » et « territoires cédés » visent non seulement les territoires cédés en vertu des articles 1 à 14 du Traité, mais aussi, notamment, le territoire éthiopien, saisit le Gouvernement italien d'une première réclamation, présentée par la Compagnie du Chemin de Fer Franco-Ethiopien. Cette réclamation était fondée essentiellement sur les préjudices subis par cette société en territoire éthiopien, entre le 10 juin 1940, date de la déclaration de guerre de l'Italie à la France, et le 1^{er} mai 1941, date de la libération complète de l'Ethiopie, du fait de la guerre ou du fait des mesures prises à son égard par les autorités militaires italiennes.

Par une note verbale en date du 2 juin 1949, l'Ambassade de France auprès de la République italienne fit connaître au Gouvernement italien les demandes de la Compagnie et exprima le désir de savoir si le Gouvernement italien était disposé à accueillir ces réclamations.

Par note verbale du 22 mars 1950, le Ministère des Affaires Etrangères d'Italie opposa à la réclamation de la Compagnie du Chemin de Fer Franco-Ethiopien une fin de non-recevoir, sans en examiner le fond; le Gouvernement italien ne considère pas que les dispositions de l'article 78, par. 7, du Traité soient applicables aux dommages subis, du fait de la guerre, par les ressortissants français en Ethiopie; d'après le Gouvernement italien, ce paragraphe n'étend le champ d'application de l'article 78, et notamment de son paragraphe 4 relatif à la réparation des dommages de guerre, qu'au Territoire Libre de Trieste et aux « territoires cédés » aux termes du Traité, parmi lesquels le Gouvernement italien estime qu'on ne peut inclure l'Ethiopie.

C. — Le Gouvernement français, estimant qu'un différend était ainsi né entre les Gouvernements français et italien sur l'interprétation du paragraphe 7

de l'article 78 du Traité, l'a soumis, par requête du 1^{er} juillet 1950, à la Commission de Conciliation franco-italienne, en demandant qu'il lui plaise décider « que les dispositions du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité sont applicables au territoire éthiopien ».

L'argumentation du Gouvernement français peut être ainsi résumée :

Ayant prévu à l'article 78 du Traité le principe général de la *restitutio in integrum*, dont le fondement en l'espèce est rappelé dans le Préambule du Traité, les rédacteurs de celui-ci ont été amenés à en déterminer le champ d'application dans l'espace. Ils auraient pu fixer, dans le paragraphe 1^{er}, les territoires dans lesquels les dispositions de l'article 78 sont applicables. Ils ont préféré déterminer tout d'abord les modalités d'application de ces dispositions en ce qui concerne les biens situés en Italie et réserver au paragraphe 7 l'extension de certaines de ces dispositions (celles ayant pour objet l'allocation d'indemnité, pour lesquelles le lieu de la situation du bien importe peu), à d'autres territoires que le territoire italien. Dans l'interprétation du paragraphe 7, il faut tenir compte de l'idée centrale exprimée dans le préambule du Traité, plutôt que de telle ou telle disposition particulière et technique de celui-ci. Il n'est pas douteux que, par « territoires cédés », les auteurs du Traité ont, tout d'abord, entendu désigner les territoires cédés par l'Italie en Europe, soit à la France (art. 6), soit à la République Fédérative Populaire de Yougoslavie (art. 11), soit à la Grèce (art. 14); quant au Territoire Libre de Trieste, il est expressément mentionné dans le paragraphe 7. Mais ce serait faire une interprétation littérale trop stricte que de limiter la portée de l'expression « territoires cédés » à ces territoires. Une telle interprétation ne pouvait s'appuyer que sur l'Annexe XIV du Traité, laquelle ne donne aucune définition du territoire cédé et concerne des problèmes de tout autre nature. Au surplus, la terminologie du paragraphe 7 associe étroitement à la notion de cession celle de transfert qui recouvre manifestement d'autres hypothèses que celle d'une cession au sens étroit du mot. L'examen de l'ensemble du Traité démontre que, sous des terminologies différentes, trois catégories de territoires ont été transférés par l'Italie à d'autres Puissances ou autorités internationales, désignées ou non : 1° les territoires cédés à la France, à la Yougoslavie et à la Grèce (art. 6, 11, 14); 2° les possessions territoriales italiennes en Afrique, sur lesquelles l'Italie a renoncé à tous ses droits et titres (art. 23); 3° le territoire de l'Etat éthiopien (art. 33) et de l'Albanie (art. 27). Le territoire éthiopien avait été, après la guerre de 1935, placé sous la domination de l'Italie, qui avait le 9 mai 1936 annexé purement et simplement le pays; l'Etat éthiopien avait cessé d'exister en tant qu'Etat souverain et indépendant. Ce transfert de souveraineté avait été reconnu par la France *de jure* le 19 novembre 1938, et de même par l'Angleterre à peu près à la même époque. Cette reconnaissance n'était pas attributive de droits sur le plan international; elle se bornait à constater l'existence d'un état de fait. La dénonciation de cette reconnaissance, peu après l'entrée en guerre de l'Italie, ne pouvait avoir effet sur la souveraineté italienne. Dès 1941, les forces italiennes d'Afrique Orientale furent éliminées du combat et la souveraineté italienne cessa de s'exercer en fait sur ce territoire au bénéfice d'un gouvernement qui passa des accords avec les Gouvernements français et anglais avant que le transfert *de jure* de la souveraineté soit effectué par le Traité. Le territoire éthiopien étant passé d'un Etat — l'Italie — à un autre — l'Ethiopie — a donc fait l'objet d'un transfert que le Traité a constaté. Même si l'on admet que l'Etat éthiopien a recouvré la souveraineté internationale avant l'intervention du Traité, encore fallait-il que cette restauration fût consacrée tout spécialement à l'égard de l'Italie, et que le territoire éthiopien fût ainsi l'objet d'un transfert *de jure* constaté par les Nations Unies (cf. par. 4 de l'Annexe XIV). On ne conçoit pas d'ailleurs que, pour ce qui concerne la responsabilité de l'Italie à raison

des mesures prises à l'encontre des biens alliés ou des dommages causés à ces biens du fait de la guerre, les auteurs du Traité auraient pu réserver aux ressortissants des Nations Unies établis en Ethiopie un traitement moins favorable ou même simplement différent de celui qui est fait aux citoyens alliés propriétaires de biens situés en Italie même, ou dans les territoires cédés par l'Italie en Europe.

Si la responsabilité de l'Italie n'était pas admise, les ressortissants alliés établis en Ethiopie seraient, en fait et en droit, privés de toutes réparations, contrairement aux principes du droit international. Il est de règle que les dommages causés à la propriété ennemie par des actes contraires au droit international engagent la responsabilité du belligérant qui les a causés et l'obligent à les réparer; le principe ne saurait être limité aux seuls dommages causés sur le territoire métropolitain du belligérant responsable. Même les dommages causés par des actes ou des mesures de guerre autorisés par le droit international sont susceptibles de réparation, si leur auteur les a commis au cours d'une guerre qui a, elle-même, le caractère d'une guerre illicite. On arrive au même résultat en envisageant la responsabilité internationale non plus dans son fondement, mais dans sa mise en œuvre: s'il est généralement admis que la charge des dettes contractées dans l'intérêt du territoire transféré passe à l'Etat successeur (cf. Annexe XIV du Traité), il s'agit là de dettes de nature contractuelle et non pas délictuelle; et encore doit-on faire une distinction: les dettes contractées par l'Etat cédant, en vue de la guerre, ou en vue de l'accroissement d'un territoire d'abord annexé, puis ensuite libéré, ne sauraient lier l'Etat successeur ou restauré. On ne conçoit pas que l'Ethiopie ait à supporter la charge de dépenses engagées par l'Italie pour assurer sa domination sur le territoire éthiopien. A plus forte raison, ne peut-on admettre que le fardeau de la responsabilité italienne, engagée par les mesures de guerre prises en Ethiopie à l'encontre de ressortissants des Nations Unies, autres que l'Ethiopie, soit, avec le territoire recouvré, transféré au Gouvernement éthiopien. En admettant que la somme de 25 millions de dollars due par l'Italie à l'Ethiopie au titre des réparations fût fixée par le Traité, pour compenser les dommages de guerre causés en Ethiopie, elle ne peut comprendre que les seuls dommages éprouvés par l'Etat et les ressortissants éthiopiens, et non ceux qu'ont subis, dans ce pays, les ressortissants d'autres Nations Unies.

D. — Dans sa réponse du 15 octobre 1950, l'Agent du Gouvernement italien a conclu au rejet de la requête française.

D'après cette réponse le paragraphe 7 de l'article 78 du Traité se présente d'emblée comme une disposition de caractère exceptionnel (arg.: « En dépit... »); ce caractère est accentué par le souci, qui apparaît à la fin du paragraphe, de limiter la portée de la norme par le rappel exprès du paragraphe 14 des Annexes X et XIV. D'après l'adage universellement admis, *exceptio est strictissimae applicationis*, l'expression « territoires cédés » a une signification précise et bien déterminée dans le Traité. Les articles 1 à 5 du Traité définissent les nouvelles frontières entre l'Italie et les deux Puissances se trouvant à ses frontières, la France et la Yougoslavie, en plus avec le Territoire Libre de Trieste; quoique cela eût suffi comme titre juridique pour le transfert de la zone territoriale se trouvant entre l'ancienne et la nouvelle frontière, le Traité confirme solennellement dans deux articles la cession territoriale en faveur de la France (art. 6) et en faveur de la Yougoslavie (art. 11). Une telle confirmation solennelle de la cession en faveur du Territoire Libre de Trieste fait par contre défaut; tout au contraire, l'article 21, par. 4, dispose que le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé, au sens de l'article 19 et de l'Annexe XIV du présent Traité; non seulement, mais même en dehors

de l'article 19 et de l'Annexe XIV du Traité, lorsque celui-ci veut assurer à Trieste un traitement analogue à celui des territoires cédés, il le dit ou bien expressément, comme c'est le cas à l'article 78, par. 7, ou bien en prévoyant pour Trieste une série de dispositions juridiques ayant essentiellement le même contenu que celles concernant les territoires cédés (cf. les Annexes X et XIV). Pour la Grèce, qui n'a pas de frontières terrestres avec l'Italie, il ne pouvait être question de la fixation, pour celles-ci, d'un nouveau tracé et la cession formelle était nécessaire pour les Iles du Dodécanèse; on la retrouve à l'article 14 du Traité. Il en résulte que, dans le système du Traité, on doit considérer comme des territoires cédés uniquement les zones géographiques qui ont formé l'objet d'une cession territoriale, formelle et solennelle. La disposition exceptionnelle du paragraphe 7 de l'article 78 ne s'applique que lorsqu'il y a la prémisse d'un transfert du territoire prévu par le Traité. Cette prémisse se vérifie pour les territoires cédés (c'est-à-dire qui ont fait l'objet de cession à la France, à la Yougoslavie et à la Grèce) et en outre pour le Territoire Libre de Trieste. Le territoire de l'Ethiopie, aux normes du Traité, n'a fait l'objet ni d'une cession ni d'un transfert. D'après l'article 33 du Traité, « l'Italie reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat éthiopien »; il n'y a pas là le rappel d'un acte bilatéral, tel qu'une cession, constituant le titre juridique pour la légitimité de l'acquisition, mais bien le renvoi à un acte unilatéral, lequel exige, pour engager d'autres sujets, une reconnaissance formelle de la part de ces derniers; lorsque, pour transformer une situation de fait en un état de droit, une garantie expresse de la part d'un tiers est nécessaire, cela signifie que le titre d'acquisition n'est nullement le consentement de ce sujet. Il n'y a pas de cession: lorsque une cession était abstraitement concevable, il manquait un sujet qui puisse devenir cessionnaire, et lorsque ce sujet a pris naissance, la cession ne pouvait plus avoir lieu. En effet, l'Ethiopie a cessé *de facto* d'exister comme Etat indépendant et souverain par l'annexion du 9 mai 1936, qui l'a fait passer sous la souveraineté italienne.

Les Puissances ayant reconnu ce transfert de souveraineté, l'ex-Empereur d'Ethiopie et son entourage ne pouvaient plus être considérés comme un Gouvernement légitime en exil et ne pouvaient dès lors pas devenir cessionnaires d'un territoire. Cette capacité n'a surgi qu'avec la réoccupation progressive des territoires se trouvant entre les mains de l'Italie, c'est-à-dire avec la constitution d'un Gouvernement éthiopien tout d'abord *de facto* puis *de jure*; cette constitution est bien antérieure au Traité de Paix. Si la constitution d'un Gouvernement éthiopien était subordonnée à la réoccupation du territoire par acte unilatéral, ce même Gouvernement n'a pas pu se rendre cessionnaire de ce même territoire. Le Traité de Paix, qui a été souscrit par l'Ethiopie, devenue une des Puissances Alliées et Associées, distingue logiquement trois cas:

Celui de l'annexion territoriale de zones de territoire italien de la part d'Etats existants et doués de capacité juridique internationale indépendante de l'acquisition de partie du territoire italien; ici le Traité parle de cessions (France, Yougoslavie, Grèce);

Celui où c'est le Traité lui-même qui a donné vie à un nouveau sujet de droit (Territoire Libre de Trieste); la matière, pour ce qui concerne le territoire, est réglée dans les clauses territoriales et on évite de parler de « cession » et de « territoire cédé »;

Celui enfin où le Traité se trouve en face d'une restauration déjà accomplie, par acte unilatéral, d'entités étatiques, déjà consacrées dans leurs frontières; la matière est réglée en dehors des cessions et même en dehors des clauses territoriales; elle est réglée dans les clauses politiques; il n'y a ni cession ni transfert

de territoire de la part de l'Italie, mais seulement reconnaissance par l'Italie de la réalité nouvelle et obligation de la respecter.

On ne pourrait admettre la requête française qu'en appliquant par analogie au territoire éthiopien, qui n'a pas été et ne pouvait pas être cédé, les dispositions du Traité concernant les territoires cédés. Mais l'argumentation par analogie doit être exclue, le paragraphe 7 constituant une norme de caractère exceptionnel. Ce caractère ressort non seulement de la lettre du paragraphe 7, mais aussi du système qui est à la base du Traité et qui repose sur deux principes: 1° l'Italie n'est pas tenue d'indemniser *individuellement* les ressortissants d'une des Nations Unies pour les dommages qu'ils ont subis sur le territoire d'une des Nations Unies, donc en dehors du territoire italien tel qu'il résulte de l'application du Traité; ces dommages font l'objet des *réparations* dues aux Puissances Alliées et Associées par l'Italie, non des *indemnités* prévues en faveur des ressortissants des Nations Unies (art. 78 et 80 du Traité); 2° la légitimation à faire valoir les seules réclamations admises par le Traité et relatives à des biens qui se trouvaient sur le territoire d'une des Nations Unies (il s'agit de réclamations visant la restitution et non l'indemnisation) est déterminée selon le critère territorial et non selon le critère de la nationalité du réclamant: seul l'Etat du territoire duquel le bien a été enlevé, a la *legitimitas ad petendum*, et non l'Etat dont est ressortissant la victime de la spoliation (art. 71, qui déroge à l'article 80 du Traité). La seule exception à ce système est celle de l'article 78, par. 7, du Traité, mais sa portée est limitée aux territoires cédés et au Territoire Libre de Trieste. On ne peut pas parler d'une *eadem ratio* aussi pour l'Éthiopie et l'Albanie. Il est possible que le paragraphe 7 de l'article 78 du Traité trouve son application dans le fait que, au moment de la rédaction du Traité, les Puissances bénéficiaires des cessions territoriales n'étaient pas encore en possession des territoires cédés et ne pouvaient pas, dès lors, connaître le montant des dommages de guerre qui y avaient été causés, ni les frais qu'y aurait exigés la reconstruction; dès lors, la Grèce et la Yougoslavie ne pouvaient pas en tenir compte dans la fixation des réparations (art. 74, litt. B, du Traité), et moins encore la France, à laquelle ne s'applique pas l'article 74, mais bien l'article 79. Ce raisonnement ne saurait s'appliquer à l'Éthiopie qui, ayant recouvré, avant la rédaction du Traité son existence juridique sur un territoire qui avait été entièrement italien, pouvait faire valoir et fit valoir, dans le cadre de l'article 74 du Traité, toutes ses prétentions pour les dommages causés sur son territoire à des biens éthiopiens ou non éthiopiens. Le rappel dans le Préambule du Traité, de la responsabilité de l'Italie en tant qu'Etat agresseur ne peut servir pour identifier l'objet et la portée des obligations découlant de ladite cause; cet objet et cette portée sont fixés uniquement par les dispositions du Traité.

E. — Le 1^{er} juillet 1954, les Représentants de la France et de l'Italie dans la Commission de Conciliation ont signé un procès-verbal de désaccord et décidé qu'il serait fait appel au Tiers Membre.

Les deux Gouvernements, d'un commun accord, ont fait appel, comme Tiers Membre, à M. Plinio Bolla, ancien Président du Tribunal fédéral suisse.

Celui-ci a accepté la mission qui lui était confiée.

La Commission de Conciliation, ainsi complétée, a entendu les Agents au cours de la séance du 13 septembre 1955 à Venise. Les Agents ont maintenu les conclusions qu'ils avaient formulées dans la requête et dans la réponse. Les arguments nouveaux qu'ils ont présentés seront repris et donneront lieu à examen, en tant que de besoin, dans la suite de la présente décision.

CONSIDÉRANT EN DROIT

1. — L'article 78 du Traité pose, à son paragraphe 1, le principe que « l'Italie rétablira tous les droits et intérêts légaux en Italie des Nations Unies et de leurs ressortissants, tels qu'ils existaient au 10 juin 1940, et restituera à ces Nations Unies et à leurs ressortissants tous les biens leur appartenant en Italie, dans l'état où ils se trouvent actuellement ».

Les paragraphes suivants tirent de ce principe un certain nombre de corollaires et les précisent, en définissant, à la charge du Gouvernement italien, des obligations de restitution, d'indemnisation, d'annulation de mesures ou de transferts, d'exemption d'impôts.

La portée territoriale de l'article 78 résulte du principe même posé par son paragraphe 1 : le rétablissement portera sur tous les droits et intérêts légaux « en Italie », et la restitution aura pour objet tous les biens appartenant aux Nations Unies et à leurs ressortissants « en Italie ». L'article 78 figure d'ailleurs dans la Partie VII « Biens, Droits et Intérêts », Section I « Biens des Nations Unies en Italie ». Le mot « Italie » dans cet intitulé et dans l'article 78, par. 1, signifie le territoire italien dans l'étendu qui lui est reconnue par le Traité lui-même.

Le paragraphe 7 de l'article 78 se propose d'étendre une partie des obligations résultant pour l'Italie de cet article aux biens des ressortissants des Nations Unies se trouvant dans certains territoires autres que le territoire italien tel qu'il est fixé par le Traité, mais ayant appartenu auparavant à l'Italie.

Il ne pouvait naturellement pas s'agir d'étendre, aux biens se trouvant dans ces territoires, les obligations comportant des restitutions (voir la décision du 21 janvier 1953 n° 146 relative au différend Société Collas et Michel)¹; l'Italie, ayant perdu la souveraineté sur les territoires en question, n'était plus en mesure d'y procéder à la restitution de biens; aussi bien l'Annexe XIV, en ce qui concerne les territoires cédés (par. 14) et l'Annexe X, en ce qui concerne le Territoire Libre de Trieste (par. 14), disposent-elles que les biens situés dans le territoire cédé ou dans le Territoire Libre de Trieste, appartenant à l'une quelconque des Nations Unies ou à ses ressortissants qui n'avaient pas encore été libérés du séquestre ou des mesures de contrôle auxquels ils ont été soumis par l'Italie, ni restitués à leurs propriétaires, seront rendus dans l'état où ils se trouvent actuellement; il s'agit là d'une obligation mise à la charge de l'Etat disposant désormais de la souveraineté sur le territoire en question, aux termes du Traité.

Le paragraphe 7 de l'article 78 énumère clairement, par le renvoi à d'autres paragraphes du même article, les obligations qui sont mises à la charge de l'Italie pour les biens des ressortissants des Nations Unies se trouvant sur ceux des territoires désormais hors de ses frontières et visés par le même paragraphe 7; il s'agit de l'obligation d'annulation des transferts résultant de mesures de force ou de contrainte prises au cours de la guerre par les Gouvernements des Puissances de l'Axe ou par leurs organes (par. 3), de l'obligation d'indemniser le propriétaire en cas de non-restitution ou de perte ou dommage (par. 4), de l'obligation de supporter les frais raisonnables d'établissement des demandes d'indemnité (par. 5), de l'exemption des impôts (par. 6).

En ce qui concerne les territoires auxquels ces obligations sont étendues (plus précisément en ce qui a trait aux biens qui y sont situés), le paragraphe 7 les définit à deux reprises, tout d'abord dans sa première phrase où il est question, en termes généraux, de la responsabilité du Gouvernement italien pour les pertes ou les dommages causés pendant la guerre et, ensuite, dans sa seconde phrase

¹ *Supra*, p. 298.

où il est renvoyé expressément aux paragraphes 3, 4, 5 et 6 sous réserve des dispositions du paragraphe 14 des Annexes X et XIV. Dans les deux phrases, il est question des « biens des ressortissants des Nations Unies dans les territoires cédés et dans le Territoire Libre de Trieste ».

Dans la première phrase, l'affirmation du principe que « l'Italie demeurera responsable des pertes ou des dommages causés, pendant la guerre, aux biens des ressortissants des Nations Unies dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste » est précédée par les mots : « En dépit des transferts de territoires prévus par le présent Traité ». La locution prépositive « en dépit », synonyme de « malgré », a un caractère adversatif, et signifie que, sans la norme du paragraphe 7, les transferts de territoires prévus par le Traité auraient eu pour conséquence de soustraire le Gouvernement italien à la responsabilité pour les pertes et les dommages causés, pendant la guerre, aux biens des ressortissants des Nations Unies se trouvant dans les territoires transférés ; elle annonce en même temps une exception à la règle de la non-responsabilité ; mais ce n'est pas le membre de phrase « en dépit des transferts de territoires prévus par le présent Traité » qui fixe les limites territoriales de l'exception, ces limites étant, par contre, expressément définies par les mots qu'on retrouve plus loin : « dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste ». Ce n'est qu'en l'absence de cette dernière délimitation précise qu'on pourrait parler d'une exception s'étendant à tous les territoires transférés. Tout ce qu'on peut tirer des premiers mots du paragraphe 7 (« En dépit... »), c'est que les auteurs du Traité ont estimé qu'il y avait transfert de territoire pour les territoires cédés et pour le Territoire Libre de Trieste. On ne peut en déduire, par contre, ni qu'il y a là les seuls transferts de territoires prévus par le Traité, ni que — dans l'hypothèse où il y en aurait d'autres — la norme du paragraphe 7 leur serait aussi applicable.

La solution du litige dépend dès lors de l'interprétation qu'il y a lieu de donner aux mots « dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste », qu'on lit à deux reprises dans le paragraphe 7 de l'article 78.

2. — Il est un principe d'interprétation universellement reconnu que les dispositions d'un traité doivent être interprétées dans leur contexte (cf. Lauterpacht, *De l'interprétation des traités*, nouveau projet définitif de résolutions à l'issue du débat de Sienne au sein de l'Institut de Droit International, p. 1, art. 1, al. 2).

Rousseau (*Principes généraux du Droit International Public*, tome I, n° 436, p. 714 et suiv.) résume de la façon suivante l'état de la doctrine et de la jurisprudence sur ce point : « Le recours au contexte — c'est-à-dire l'interprétation d'une partie du Traité par référence au contenu du Traité tout entier — a été préconisé par tous les auteurs comme moyen particulièrement efficace de déterminer l'intention des parties, depuis Wolf, Puppendorf et Wattel, jusqu'à Oppenheim. C'est cette méthode que suggère le professeur Anzilotti lorsqu'il écrit que « dans l'interprétation d'une norme, il faut tenir compte du rapport où cette norme se trouve avec les autres avec lesquelles elle a un lien ». La pratique diplomatique est nettement fixée à cet égard... — La jurisprudence internationale n'est pas moins explicite ; elle a appliqué cette méthode aussi bien à l'égard des traités bilatéraux que des traités-lois. La Cour Permanente de Justice Internationale a justement insisté sur l'importance de ce procédé technique. On peut lire dans son avis consultatif du 16 mai 1925 (affaire du service postal polonais à Dantzig, interprétation de l'Accord dantzikois-polonais du 24 octobre 1921) : « C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne

conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes.» La jurisprudence a d'ailleurs donné au procédé une extension croissante, le contexte pouvant ainsi être constitué soit par la phrase où figure le mot à interpréter, soit par les divers alinéas de l'article à interpréter, soit par l'ensemble du texte lui-même, soit enfin par les textes de plusieurs traités liés entre eux ou dépendant l'un des autres.» Comme application du recours au traité dans son ensemble, Rousseau (*ibid.*, p. 717) cite l'avis consultatif du 12 août 1922 sur la compétence de l'OIT, l'avis consultatif du 16 mai 1925 dans l'affaire du service postal polonais à Dantzig, l'avis consultatif du 21 novembre 1925 dans l'affaire de Mossoul et l'arrêt du 11 avril 1932 sur le statut du territoire de Memel.

Le Traité s'occupe, dans tout une série d'articles, du sort de territoires qui étaient venus, à un moment quelconque, à être placés sous la souveraineté italienne (même indirectement comme c'est le cas pour l'Albanie, où l'Italie avait installé ses autorités; voir art. 41 du Traité), et qui, aux termes du Traité, ne s'y trouveront plus, le Traité lui-même constatant, opérant ou prévoyant leur transfert sous une autre souveraineté.

Le Traité commence, dans sa Partie I « Clauses Territoriales », Section I « Frontières », par déterminer les frontières de l'Italie. Elles demeureront telles (art. 1) qu'elles étaient au 1^{er} janvier 1938, sous réserve des modifications indiquées aux articles 2, 3, 4, 11 et 22. L'article 2 énumère les modifications de la frontière entre l'Italie et la France, l'article 3 détermine la nouvelle frontière terrestre entre l'Italie et la Yougoslavie, l'article 4 fixe la frontière entre l'Italie et le Territoire Libre de Trieste, l'article 11 spécifie que l'Italie cède à la Yougoslavie, en pleine souveraineté, non seulement « le territoire situé entre les nouvelles frontières de la Yougoslavie telles qu'elles sont définies aux articles 3 et 22 et la frontière italo-yougoslave telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 1938 », mais aussi la commune de Zara, l'île de Pelagosa avec les îlots et toutes les îles et les îlots adjacents compris dans des zones que le Traité délimite par la référence à des parallèles et des méridiens; l'article 22 enfin fixe la frontière entre la Yougoslavie et le Territoire Libre de Trieste. L'article 11 se trouve encore sous la Partie I « Clauses territoriales », mais dans une Section IV « République Fédérative Populaire de Yougoslavie (Clauses spéciales) ». L'article 22 est placé, par contre, dans la Partie II, « Clauses Politiques », Section III « Territoire Libre de Trieste ».

Le Traité, après avoir déterminé les nouvelles frontières terrestres entre l'Italie, d'une part, et, d'autre part, celle des Nations Unies et Associées qui étaient et qui restent pour l'Italie des Etats limitrophes, soit la France (art. 2) et la Yougoslavie (art. 3), stipule expressément en faveur de ces deux Etats la cession en pleine souveraineté des zones situées du côté français ou yougoslave desdites frontières. Pour la France, la cession territoriale fait l'objet de l'article 6: « L'Italie cède à la France en pleine souveraineté le territoire précédemment italien situé du côté français de la frontière franco-italienne, telle qu'elle est définie à l'article 2. » La disposition analogue, pour la Yougoslavie, se retrouve à l'article 11, dont le texte est quelque peu complexe, à cause aussi bien de la création, sur un territoire précédemment italien, du Territoire Libre de Trieste, désormais voisin de la Yougoslavie et de l'Italie, que du passage sous la souveraineté yougoslave de l'ancienne enclave de Zara et de toute une série d'îlots; mais l'art. 11 aussi parle de cession: « L'Italie cède à la Yougoslavie en pleine souveraineté le territoire . . . » (par. 1) et « L'Italie cède à la Yougoslavie en pleine souveraineté l'île de Pelagosa . . . » (par. 2).

Par contre, en ce qui concerne le Territoire Libre de Trieste, le Traité, après avoir fixé à son article 4 la frontière entre l'Italie et le Territoire Libre de Trieste, ne parle pas de cession par l'Italie du territoire assigné à ce dernier, et qui était précédemment italien, mais dans la Partie II, « Clauses générales »,

Section III, « Territoire Libre de Trieste », dispose à son article 21, par. 1, qu'en vertu du même article « se trouve constitué le Territoire Libre de Trieste, dont l'étendue est limitée par la Mer Adriatique et les frontières définies aux articles 4 et 22 du Traité » (art. 4: frontières avec l'Italie; art. 22: frontière avec la Yougoslavie). A son article 21, par. 2, le Traité ajoute: « La souveraineté de l'Italie sur la zone constituant le Territoire Libre de Trieste, tel qu'il est défini au paragraphe 1 du présent article, prendra fin dès l'entrée en vigueur du présent Traité. » Le paragraphe 4 du même article spécifie: « Le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé, au sens de l'article 19 et de l'Annexe XIV du présent Traité. » Le Traité mentionne expressément le Territoire Libre de Trieste à côté des territoires cédés à l'article 78, par. 7 — la disposition qu'il s'agit d'interpréter — et à l'article 79, par. 6 g).

Sous la Partie I, « Clauses Territoriales », le Traité ne se borne pas à déterminer, dans sa Section I, « Frontières », les nouvelles frontières terrestres entre l'Italie, d'une part, et, d'autre part, la France et la Yougoslavie, Etats limitrophes de l'Italie; il envisage aussi, dans sa Section V, « Grèce, Clauses Spéciales » le cas de la Grèce, qui n'est pas voisine de l'Italie; il dispose, à son article 14, la cession à la Grèce des Iles du Dodécannèse: « L'Italie cède à la Grèce en pleine souveraineté les Iles du Dodécannèse. . . » (par. 1), « les formalités et les conditions technique du transfert de ces îles à la Grèce. . . » (par. 3).

Le sort des autres territoires autrefois (et jusqu'à des moments différents) italiens et sur lesquels le Traité de Paix n'entend pas reconnaître la souveraineté italienne se trouve réglé par des dispositions qui ne figurent pas dans la Partie I, « Clauses Territoriales », mais bien dans la Partie II, « Clauses Politiques », au même titre que l'article 21 concernant le Territoire Libre de Trieste; il s'agit de:

L'art. 23, constituant la Section IV, « Colonies Italiennes » et d'après lequel « l'Italie renonce à tous droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique, c'est-à-dire le Libye, l'Erythrée et la Somalie italienne » (par. 1), lesdites possessions « demeurant sous leur administration actuelle jusqu'à ce que leur sort définitif soit réglé » (par. 2);

Sous la Section VI, « Albanie », les articles 27 (« L'Italie reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat albanais »), et 28 (« L'Italie reconnaît que l'île de Saseno fait partie du territoire de l'Albanie et renonce à toutes revendications sur cette île »);

L'article 33, sous la Section VII, « Ethiopie »: « L'Italie reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'Etat éthiopien. »

3. — Il résulte de cet exposé que le Traité ne parle expressément de cession de territoire que dans sa Partie I, « Clauses Territoriales », où sont stipulées les cessions au profit de la France (art. 6), de la Yougoslavie (art. 11) et de la Grèce (art. 14).

L'Agent du Gouvernement français estime toutefois qu'une définition des « territoires cédés » comprenant uniquement les territoires visés par les articles 6, 11 et 14 du Traité, ne saurait valoir pour toutes les dispositions du Traité; il y aurait plutôt lieu de rechercher, pour chaque article de celui-ci, où il est question de territoires cédés, ce que les rédacteurs ont entendu dire par cette expression, compte tenu de l'objet et du but de la disposition à interpréter.

Il n'est naturellement pas exclu qu'un traité emploie une seule et même expression dans des parties différentes ou dans des articles ou paragraphes différents, sans lui donner partout un sens identique. L'Agent du Gouvernement français fait valoir à cet égard que le Traité a été préparé par plusieurs comités, dont chacun s'est occupé d'une partie de l'instrument, sans qu'à la fin on ait eu le temps de procéder au travail approfondi de coordination et de rédaction

qui s'imposait, et au cours duquel il aurait été possible d'adopter une terminologie uniforme et de supprimer toute discordance. Il semble bien résulter de l'intervention du délégué de la Belgique, dont le texte a été annexé (Annexe II) au relevé des décisions prises à la 12^e séance (5 octobre 1946) de la Commission Juridique et de Rédaction, que celle-ci, pendant la Conférence de Paris, n'avait pas été mise en mesure de travailler d'une manière aussi efficace que cela eût été désirable, « ni en ce qui concerne les structures juridiques des dispositions des Traités de Paix, ni en ce qui concerne la rédaction de ces dispositions » (*Recueil des Documents de la Conférence de Paris, Palais du Luxembourg, 29 juillet-15 octobre 1946*, tome III, p. 429).

Ces considérations générales ne suffisent toutefois pas pour qu'on puisse retenir que les auteurs du Traité, contrairement à toute règle saine de rédaction, n'auraient pas entendu se référer aux seuls territoires visés par les articles 6, 11 et 14, lorsque, dans les autres dispositions, ils ont employé l'expression de « territoires cédés ». Encore faudrait-il que d'autres considérations, tirées du texte du Traité, permettent de conclure à la volonté des parties de donner, dans telle ou telle disposition, à la notion de « territoires cédés », un contenu différent de celui qui résulte des articles 6, 11 et 14.

a) Dans le cadre de l'article 78, par. 7, que la Commission de Conciliation est appelée à interpréter, le Traité met le Territoire Libre de Trieste sur le même pied que les territoires cédés. Il est permis d'en conclure que le Territoire Libre de Trieste n'est pas considéré, au sens de cette disposition, comme étant lui-même un territoire cédé, car il n'aurait alors pas été nécessaire de le mentionner expressément. Du moment qu'on voulait appliquer la norme du paragraphe 7 au Territoire Libre de Trieste, il ne s'imposait de le mentionner à côté de territoires cédés que s'il ne faisait pas partie de ces derniers aux yeux des rédacteurs du Traité. Il semble dès lors que ces derniers s'en sont tenus, dans l'article 78, par. 7, au sens technique ou propre de « territoires cédés », comprenant uniquement ceux visés par les articles 6, 11 et 14. Cela étant, les auteurs du Traité auraient dû énumérer expressément dans le paragraphe 7, à côté du Territoire Libre de Trieste, aussi les anciennes colonies italiennes d'Afrique, l'Albanie et l'Éthiopie, si leur intention était de leur appliquer, sous ce profil, le même régime. L'interprétation proposée par l'Agent de la France suppose que les rédacteurs du Traité, non seulement n'aient pas employé au paragraphe 7 l'expression « territoires cédés » dans le sens technique ou propre qui résulte des paragraphes 6, 11 et 14 du Traité, mais encore qu'ils ne l'aient pas employé non plus dans le sens de territoires ne se trouvant plus, aux termes du Traité, sous la souveraineté italienne, après l'avoir été à un titre et à un moment quelconques; car le Territoire Libre de Trieste rentrait aussi dans une définition de ce genre, et on ne voit pas quel aurait pu être le critère de la discrimination si la notion de « territoires cédés » comprenait, outre les territoires visés par les articles 6, 11 et 14, les colonies italiennes d'Afrique, l'Éthiopie et l'Albanie, mais non le Territoire Libre de Trieste.

b) Il est question de territoires cédés aussi dans d'autres parties du Traité.

Après avoir, dans sa Partie I, sous le titre « Clauses territoriales », prévu les mutations territoriales résultant des cessions à la France (art. 6), à la Yougoslavie (art. 11) et à la Grèce (art. 14), le Traité se préoccupe de leur influence directe sur la condition des habitants. Il résout ce problème dans la Partie II, « Clauses Politiques », Section II, « Nationalité, Droits civils et politiques » (art. 19 et 20). L'article 19 règle, d'une façon générale, la question du changement de nationalité des « ressortissants italiens qui étaient domiciliés à la date du 10 juin 1940 dans un territoire cédé par l'Italie à un autre Etat, aux termes du présent Traité » (par. 1); les paragraphes 2 et 3 mettent, à cet égard, des

obligations à la charge du « Gouvernement de l'Etat auquel le territoire est cédé »; le paragraphe 3 confère un droit à « l'Etat au quelle territoire est cédé ». L'article 20 considère le cas spécial des territoires cédés à la Yougoslavie.

Déjà, au point de vue de la logique formelle, il y a lieu d'admettre qu'en parlant d'« un territoire cédé par l'Italie à un autre Etat aux termes du présent Traité », l'article 19 se réfère aux cessions stipulées dans les articles précédents 6, 11 et 14. Ce n'est que successivement, et sans employer le terme de cession, que le Traité s'occupe de la constitution du Territoire Libre de Trieste (art. 21), de la renonciation de l'Italie à tous ses droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique (art. 23), de la reconnaissance de la souveraineté et de l'indépendance de l'Etat albanais (art. 27) et de l'Etat éthiopien (art. 33), et de l'engagement de l'Italie à les respecter.

Mais aussi au point de vue matériel, il apparaît clairement que les auteurs du Traité n'ont pas entendu que les règles de l'article 19 s'appliquent aux possessions territoriales italiennes en Afrique, à l'Albanie et à l'Ethiopie.

D'après le Traité, les Ethiopiens, qui habitaient l'Ethiopie le 10 juin 1940, ne redeviendront pas Ethiopiens, après avoir été Italiens, avec un droit d'option en faveur de la nationalité italienne, si leur langue usuelle est l'italien (art. 19); au sens du Traité, les Ethiopiens qui étaient domiciliés en Ethiopie le 3 octobre 1935, date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie, n'ont jamais cessé *de jure* d'être Ethiopiens (art. 35 et 38); ils ne peuvent donc pas le redevenir ni recevoir un droit d'option en faveur de la nationalité italienne, même si leur langue usuelle est l'italien; lorsqu'il parle des « ressortissants italiens en Ethiopie » et leur assure la jouissance du même statut juridique que les ressortissants des autres pays étrangers (art. 36), le Traité se réfère à une nationalité italienne autre que celle octroyée aux Ethiopiens par l'annexion à l'Italie (9 mai 1936); il y aurait incompatibilité entre les articles 19 et 36, si la première de ces dispositions était applicable à l'Ethiopie; au surplus, la date du 10 juin 1940, qui est un des piliers de l'article 19, n'aurait aucune justification pour les Ethiopiens (voir art. 35 et 38 qui tablent sur la date du 3 octobre 1935 en ce qui concerne l'Ethiopie).

Il en est de même pour les Albanais, domiciliés en Albanie (art. 31 et 32), sauf qu'ici l'incompatibilité existerait entre l'article 19 et l'article 30 et la date du 10 juin 1940, mise à la base de l'article 19, n'aurait pas de sens, le Traité faisant remonter la restauration *de jure* de la souveraineté de l'Etat albanais au 7 avril 1939, date de l'« agression » de l'Albanie par l'Italie (art. 29 et 31).

Quant aux possessions italiennes en Afrique, le Traité ne pouvait pas prévoir, à l'article 19, les conséquences des mutations à leur égard sur la condition des habitants, du moment qu'il ne réglait pas le sort définitif de ces territoires (art. 23, par. 2). La détermination de ces conséquences ne pouvait qu'être renvoyée aux arrangements qui seraient intervenus pour régler le sort des territoires en question; c'est d'ailleurs ce que l'Annexe XIV, par. 19, prévoit expressément pour ce qui concerne « les dispositions économiques et financières ».

Dans ces conditions, si l'article 21, par. 4, dispose *expressis verbis* que « le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé, au sens de l'article 19... », cela n'autorise pas une argumentation *a contrario*, c'est-à-dire la conclusion que l'Ethiopie, l'Albanie et les anciennes possessions italiennes en Afrique devront être considérées comme territoires cédés, mais bien plutôt une argumentation *a fortiori*: si même le Territoire Libre de Trieste ne doit pas être considéré comme territoire cédé, à plus forte raison cela vaut-il pour l'Ethiopie, l'Albanie et les possessions territoriales italiennes en Afrique.

Il y a lieu de rappeler, en effet, que la notion technique ou propre de cession de territoire dans le Traité correspond assez exactement au sens qu'attribue à ces mots le droit international public. La doctrine moderne décompose,

en effet, ordinairement l'opération de la cession en deux actes successifs : l'abandon par l'Etat cédant de sa compétence territoriale étant suivi de l'établissement de la sienne par l'Etat annexant ou cessionnaire (Rousseau, *Droit International Public*, p. 247). Les deux actes se retrouvent dans les opérations stipulées aux articles 6, 11 et 14 du Traité. Le second acte, en tout cas, fait par contre défaut dans les opérations visées :

En ce qui concerne l'Albanie, par l'article 27. Certes, l'Italie reconnaît la souveraineté et l'indépendance de l'Etat albanais et s'engage à les respecter ; mais, si cela implique un abandon de sa compétence territoriale par l'Italie, cet abandon n'est pas suivi, aux termes des articles 27 à 32, de l'établissement de sa souveraineté par l'Etat albanais. Le Traité, cela va sans dire, ne peut pas mettre à néant le fait historique de l'influence exercée par l'Italie sur le territoire albanais, à la suite de l'agression du 7 avril 1939 et jusqu'au 3 septembre 1943, mais *de jure* il entend restaurer respectivement la souveraineté de l'Etat albanais au 7 avril 1939, en considérant comme nuls et nonavenus « tous les accords et arrangements intervenus entre l'Italie et les autorités qu'elle avait installées en Albanie entre le 7 avril et le 3 septembre 1943 » (art. 31, voir aussi art. 32). La souveraineté albanaise est donc envisagée par le Traité comme préexistante à l'abandon par l'Italie de ses prétentions.

En ce qui concerne l'Ethiopie, par l'article 33. Ici aussi, fait défaut en tout cas (art. 33 à 38) le second acte qui caractérise la cession soit l'établissement par l'Ethiopie de sa souveraineté consécutif à l'abandon italien implicite dans la reconnaissance de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ethiopie et dans l'engagement de les respecter. Certes, le Traité ne peut pas mettre à néant le fait historique de la souveraineté exercée par l'Italie sur le territoire de l'Ethiopie à la suite de l'annexion du 9 mai 1936 et jusqu'à la libération de l'Ethiopie par les troupes britanniques en mai 1941, bien avant la date du Traité, mais il entend *de jure* restaurer rétroactivement la souveraineté de l'Etat éthiopien non seulement au 9 mai 1936, mais au 3 octobre 1935, date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie en obligeant l'Italie à reconnaître « la validité de toutes les mesures que le Gouvernement éthiopien a prises ou pourra prendre dans l'avenir, en vue d'annuler des mesures prises par l'Italie à l'égard de l'Ethiopie, après le 3 octobre 1935, ainsi que leurs effets » (art. 36, voir aussi art. 38). L'Ethiopie n'aurait pas pu figurer comme partie au Traité, parmi les Puissances Alliées et Associées, si le Traité lui-même n'était pas parti de l'idée que l'Etat éthiopien avait, bien avant le 10 février 1947, récupéré *de facto* et *de jure* sa souveraineté, avec la libération de son territoire par les troupes britanniques en mai 1941, suivie immédiatement par le retour de l'Empereur Haïlé Sélassié II sur son trône (*Enciclopedia italiana* Appendice I, p. 763 et 766, Appendice II, vol. I, p. 85 et 882) ; aussi bien l'article 35 parle-t-il de la validité de mesures *déjà prises* par le Gouvernement éthiopien ;

En ce qui concerne les possessions territoriales italiennes en Afrique (Libye, Erythrée et Somalie italienne), par l'article 23. Il y avait bien là renonciation par l'Italie à tous droits et titres, mais non établissement de sa compétence territoriale par un autre Etat, le sort définitif des colonies italiennes d'Afrique étant renvoyé et devant être fixé selon une procédure prévue par le Traité ; avant l'aboutissement de cette procédure, il n'y avait et il ne pouvait pas y avoir d'Etat cessionnaire ou annexant.

Un doute ne pouvait exister qu'au sujet du Territoire Libre de Trieste : l'abandon par l'Italie de sa compétence territoriale sur ce territoire fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 21, et il est suivi immédiatement, dans le temps, de l'établissement de sa souveraineté par le Territoire Libre de Trieste, lequel est reconnu par les Puissances Alliées et Associées et par l'Italie, qui convient que son intégrité et son indépendance seront assurées par le Conseil de Sécurité

des Nations Unies (par. 1 du même article). La seule différence avec les cessions de territoires au sens technique ou propre consiste en ceci que l'Etat cessionnaire ne préexistait pas au Traité, mais est constitué en vertu du Traité. Pour éviter tout doute dans l'interprétation du Traité, et puisque la question de la citoyenneté pour le Territoire Libre de Trieste était expressément réglée par l'article 6 de l'Annexe VI, « Statut Permanent du Territoire Libre de Trieste », les rédacteurs ont cru devoir inclure dans l'article 21 le paragraphe 4, excluant l'application de l'article 19 au Territoire Libre de Trieste; cette norme n'était pas strictement nécessaire; il s'agit plutôt d'un rappel, d'un éclaircissement pléonastique, et qui ne peut en aucun cas servir de point de départ pour une argumentation *a contrario*.

c) L'article 74, dans la Partie VI, « Réclamations nées de la guerre », Section I, « Réparations », fixe, sous lettre A, les « réparations au profit de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes », sous lettre B les « réparations au profit de l'Albanie, de l'Ethiopie, de la Grèce, de la Yougoslavie », sous lettre D les « réparations au profit d'autres Etats ». Le paragraphe 1 de la lettre D pose le principe que « les réclamations des autres Puissances Alliées et Associées sont satisfaites sur les actifs italiens soumis à leurs juridictions respectives par l'article 79 », et ajoute à son paragraphe 2: « Les réclamations de tout Etat bénéficiant de cessions de territoires en application du présent Traité et qui n'est pas mentionné dans la Partie B du présent article seront satisfaites également par le transfert audit Etat, sans paiement, de certains biens situés dans les territoires cédés. » On ne peut tirer argument de cette disposition en faveur de la thèse selon laquelle l'expression « territoires cédés » serait employée par le Traité dans un sens autre que celui technique ou propre; dans la Partie B, sont mentionnées, en effet, la Grèce et la Yougoslavie, soit des Etats bénéficiaires, aux termes du Traité, de cessions de territoires au sens technique ou propre du terme. Il en serait autrement seulement si la lettre D, par. 2, parlait des « réclamations de tout Etat bénéficiant de cessions de territoires en application du présent Traité et qui n'est pas mentionné dans la Partie B », et que la Partie B n'énumérait que des Etats non visés par les articles 6, 11 et 14. Certes, l'article 74, lettre B, n'énumère pas, à côté de l'Albanie et de l'Ethiopie, les possessions territoriales italiennes en Afrique, mais la lettre D, par. 2, ne leur est en tout cas pas applicable, car aucun Etat n'a bénéficié, à leur égard, de cessions en application du Traité lui-même (art. 23, par. 2 et 3).

d) L'article 79 détermine le sort des biens italiens situés sur le territoire des Puissances Alliées et Associées. En principe, la Puissance Alliée et Associée, sur le territoire de laquelle ces biens se trouvent, aura le droit de les liquider pour couvrir ses réclamations ou celles de ses ressortissants contre l'Italie ou des ressortissants italiens. Le paragraphe 6 de l'article 79 énumère sous les lettres a) à g) une série de biens échappant à la liquidation.

La lettre f) soustrait à la liquidation « les biens des ressortissants italiens, situés dans les territoires cédés, auxquels s'appliqueront les dispositions de l'Annexe XIV ».

Quant à la lettre g), elle soustrait à la liquidation, « exception faite des avoirs visés au paragraphe 2 b) de la Partie A et au paragraphe 1 de la Partie D de l'article 74, les biens des personnes physiques résidant dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste, qui n'exercent pas le droit d'option pour la nationalité italienne que leur confère le présent Traité, ainsi que les biens des sociétés ou associations dont le siège social est situé dans les territoires cédés, ou dans le Territoire Libre de Trieste, à condition que ces sociétés ou associations ne soient ni la propriété de personnes résidant en Italie ni contrôlées par elle. Dans les cas prévus au paragraphe 2 b) de la Partie A et au paragraphe 1

de la Partie D de l'article 74, la question de l'indemnisation sera réglée conformément aux dispositions de la Partie E de cet article.»

En d'autres termes, la lettre *f*) exclut de la liquidation les biens des ressortissants italiens situés dans les territoires cédés. Ces biens sont régis par le paragraphe 9 de l'Annexe XIV, qui établit une distinction selon que: *a*) le propriétaire réside d'une façon permanente dans les territoires cédés à la date d'entrée en vigueur du Traité; *b*) le propriétaire ne réside pas d'une façon permanente dans les territoires cédés à la date d'entrée en vigueur du Traité, ou est une personne morale de nationalité italienne. Dans la première hypothèse (*a*), les biens seront respectés dans la même mesure que ceux des ressortissants de l'Etat successeur à condition qu'ils aient été légalement acquis. Dans la seconde hypothèse (*b*), les biens, pourvu qu'ils aient été acquis légalement, ne seront soumis qu'à telles dispositions législatives qui pourront éventuellement être appliquées d'une manière générale aux biens des personnes physiques et morales de nationalité étrangère.

La lettre *g*) exclut de la liquidation les biens des non-optants pour la nationalité italienne, qui résident dans des territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste (voir art. 19, par. 2, et Annexe X, art. 6, par. 2, du Traité), ainsi que les biens des sociétés ou associations, dont le siège social est situé dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste, à condition qu'elles ne soient ni la propriété de personnes résidant en Italie, ni contrôlées par elle. L'exception comporte à son tour une exception: sont soumis à la liquidation les biens des personnes, sociétés ou associations, visées par l'article 79, par. 6, lettre *g*), qui sont situés en Roumanie, en Bulgarie et en Hongrie, lesquels seront liquidés en vue du paiement des réparations dues par l'Italie à l'U.R.S.S. (art. 79-A, 2, *b*), du Traité), ainsi que les biens de ces personnes situés sur le territoire des « autres Etats » dont parle l'article 74-D, 1, du Traité et qui seront liquidés en vue de la satisfaction des réclamations de la Puissance Alliée ou Associée sur le territoire de laquelle ils se trouvent (art. 74-D, 1, du Traité).

L'exclusion de la liquidation dépend, dans le cas de la lettre *f*), d'une double condition: nationalité du propriétaire (qui doit être un ressortissant italien), et situation des biens (dans les territoires cédés). Peu importe la résidence du propriétaire.

L'exclusion de la liquidation dans le cas de la lettre *g*) dépend d'une double condition de nationalité du propriétaire (non optant pour la nationalité italienne) et de résidence du propriétaire (dans les territoires cédés ou dans le Territoire Libre de Trieste). Peu importe la situation des biens, sauf les restrictions résultant de l'article 74-A, 2, *b*) et D, 1, du Traité.

Il est évident qu'à la lettre *f*) les territoires occupés ne peuvent en tout cas pas comprendre l'Ethiopie; le sort des biens des ressortissants italiens situés en Ethiopie dépend, en effet, de l'article 36 du Traité, ce qui exclut aussi l'application à ces biens du paragraphe 9 de l'Annexe XIV.

Quant à la lettre *g*), la notion de l'option y joue, pour les personnes physiques, un rôle essentiel; or, l'article 19 du Traité, comme cela a été démontré plus haut, n'est pas applicable à l'Ethiopie et la question des optants ne se pose pas pour cet Etat; point n'était besoin d'ailleurs d'une exception pour soustraire à la liquidation les biens des Ethiopiens résidant en Ethiopie, le principe de l'article 79, par. 1, ne concernant que des biens appartenant à l'Italie ou à des ressortissants italiens; aux termes du Traité, les Ethiopiens sont restés tels, malgré l'annexion par l'Italie. Il en résulte que les territoires cédés, au sens de l'art. 79, par. 6, *g*), ne comprennent pas et ne peuvent pas comprendre l'Ethiopie.

Le soin avec lequel les rédacteurs du Traité ont délimité la portée territoriale

de chaque disposition résulte du fait que la lettre *f*) ne parle que des « territoires cédés », alors que la lettre *g*) énumère, à côté des territoires cédés, le Territoire Libre de Trieste; si la lettre *f*) n'assimile pas aux territoires cédés le Territoire Libre de Trieste, c'est que le sort des biens des ressortissants italiens situés dans ce Territoire est réglé par les paragraphes 9 et 10 de l'Annexe X du Traité.

Il n'est pas sans intérêt de relever que, lors de la discussion de l'article 69, par. 5, du Projet (devenu l'article 79, par. 6, du Traité), l'Ethiopie fit deux propositions tendant à limiter la liste des biens situés sur le territoire d'une Puissance Alliée ou Associée et soustraits à la liquidation par elle, ce qui prouve qu'elle se considérait comme bénéficiaire du principe de l'article 69, par. 1 (devenu l'article 79, par. 6, du Traité). Par contre, elle se désintéressa totalement du paragraphe 5, littéra *e*) et *f*) du Projet, devenu l'article 79, par. 6, litt. *f*) et *g*) du Traité (*Recueil des Documents de la Conférence de Paris, Palais du Luxembourg, 24 juillet-15 octobre 1946*, tome II, p. 433, 466, 647). L'Ethiopie ne considérait pas son territoire comme un territoire cédé en vertu du Traité et n'avait pas de raison de croire que son interprétation n'était pas partagée.

e) La notion « territoires cédés » joue un rôle capital dans l'Annexe XIV « Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés ».

Il résulte tout d'abord de l'article 21, par. 4, du Traité que « le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé au sens... de l'Annexe XIV... ». Les dispositions économiques et financières concernant le Territoire Libre de Trieste figurent, en effet, dans l'Annexe X, qui reprend, *mutatis mutandis* pour le Territoire Libre de Trieste, la plupart des dispositions figurant dans l'Annexe XIV.

Mais l'Annexe XIV n'est pas applicable non plus aux anciennes colonies italiennes en Afrique; « les dispositions économiques et financières qui leur seront appliquées seront incluses dans les arrangements qui, aux termes de l'article 23 du présent Traité, régleront le sort de ces territoires » (par. 19 de l'Annexe XIV).

L'Agent du Gouvernement français fait remarquer que, si les auteurs du Traité avaient voulu s'en tenir à la notion technique ou propre de territoires cédés telle qu'elle ressort des articles 6, 11 et 14 du Traité, ils n'auraient pas eu besoin d'exclure expressément l'application de l'Annexe XIV au Territoire Libre de Trieste et aux anciennes colonies italiennes.

En ce qui concerne ces dernières, on a cru devoir rappeler que, leur sort définitif n'étant pas réglé directement par le Traité (art. 23), les dispositions économiques et financières à l'égard de ces territoires ne pouvaient résulter que d'arrangements futurs. Ce rappel fait l'objet du paragraphe 19 de l'Annexe XIV qui sort ainsi du cadre fixé par le titre de l'Annexe lui-même: « Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés »; de même, le paragraphe 7 de l'article 78 sort du cadre fixé par le titre de la Section I de la Partie VII du Traité: « Biens des Nations Unies en Italie »; il y a là des anomalies formelles, presque inévitables même lorsque un traité a été stipulé dans des conditions plus favorables à une rédaction soignée que cela n'a été le cas à la Conférence de Paris de 1946.

Quant à la mention expresse (art. 21, par. 4, du Traité) que les dispositions économiques et financières de l'Annexe XIV ne sont pas applicables au Territoire Libre de Trieste, pour lequel les dispositions économiques et financières sont établies par l'Annexe X, c'est l'argument *a fortiori* et non celui *a contrario* qui s'impose en ce qui concerne l'Ethiopie, l'Albanie et les possessions italiennes en Afrique, cela pour des raisons analogues à celles qui ont été développées plus haut au sujet de la portée territoriale de l'article 19. En ce qui concerne tout spécialement l'Ethiopie, à laquelle se limite le présent différend, aucune disposition de l'Annexe XIV ne paraît pouvoir lui être appliquée d'après le Traité:

Le paragraphe 1 de l'Annexe XIV règle le sort des biens italiens d'Etat ou parastataux situés sur le territoire cédé; cette question est réglée, en ce qui concerne l'Ethiopie, par l'article 34, par. 1, du Traité; cet article se réfère expressément, pour la définition des biens semi-publics, au paragraphe 1 de l'Annexe XIV, ce qui n'aurait pas été nécessaire si l'Annexe XIV avait été applicable directement à l'Ethiopie.

Le paragraphe 2 de l'Annexe XIV n'est pas applicable à l'Ethiopie, laquelle a le droit (si elle ne l'a pas déjà fait) d'annuler les mesures visées par ledit paragraphe 2, même si elles sont intervenues avant le 3 septembre 1943, mais après le 3 octobre 1935 (art. 35 du Traité).

Le paragraphe 3 de l'Annexe XIV vise une situation de fait, qui ne se vérifie pas pour l'Ethiopie, laquelle n'était pas, au moment de la signature du Traité un Etat maritime.

Le paragraphe 4 de l'Annexe XIV tranche une question qui est réglée, en ce qui concerne l'Ethiopie, par l'article 37 du Traité; cet article va beaucoup plus loin que ledit paragraphe 4, car il fixe un délai de 18 mois pour la restitution, ordonne la restitution de « toutes œuvres d'art, tous objets religieux, archives et objets de valeur technique, appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants », même s'ils ne font pas partie du patrimoine culturel de l'Ethiopie, même s'ils ont été payés, même s'ils ne sont pas détenus par le Gouvernement italien ou par des institutions publiques italiennes; il suffit qu'ils aient été transportés d'Ethiopie en Italie depuis le 3 octobre 1935.

Les obligations mises à la charge de l'Etat successeur par les paragraphes 5, 6, 7 de l'Annexe XIV sont incompatibles avec les droits reconnus à l'Etat éthiopien par l'article 35 du Traité.

Les paragraphes 8, 10, 11, 12, 17 de l'Annexe XIV sont sans objet vis-à-vis de l'Ethiopie, l'article 19, comme cela a été expliqué plus haut n'étant pas applicable dans les rapports entre l'Ethiopie et l'Italie.

Le paragraphe 9 de l'annexe XIV vise une question, qui est tranchée d'une façon différente, en ce qui concerne l'Ethiopie, par l'article 36 du Traité.

Le paragraphe 13 de l'Annexe XIV ne fait que rappeler un principe général du droit international public, applicable sans autre, en vertu de celui-ci, aux dettes des personnes résidant en Italie envers des personnes résidant en Ethiopie et aux dettes des personnes résidant en Ethiopie envers des personnes résidant en Italie.

Le paragraphe 14 de l'Annexe XIV ne présente pas d'intérêt pratique, dans les rapports de l'Ethiopie, étant donné l'article 35 du Traité.

Le paragraphe 15 de l'Annexe XIV concerne l'Accord de Brioni, auquel l'Ethiopie était et est restée étrangère.

Le paragraphe 16 de l'Annexe XIV, qui vise la restitution des biens qui ont été illégalement enlevés des territoires cédés après le 3 septembre 1943 et transférés en Italie, renvoie aux paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6 de l'article 75 du Traité; or, ces dispositions sont applicables directement aux biens qui ont été illégalement enlevés de l'Ethiopie, laquelle est l'une des Nations Unies.

Le paragraphe 18 vise une situation de fait qui ne se réalise pas entre l'Italie et l'Ethiopie.

Le paragraphe 19 n'est pas une disposition de fond, mais concerne la portée territoriale des paragraphes 1 à 18.

L'analyse des paragraphes 1 à 19 de l'Annexe XIV, au regard des articles 27 à 32 du Traité, conduit à des résultats analogues en ce qui concerne l'Albanie.

On s'est efforcé de tirer argument de l'absence, dans la « Section VI, Albanie », d'une disposition analogue à celle de l'article 37 sur la restitution à l'Ethiopie des œuvres d'art, etc., transportées en Italie. Il est probable que l'Albanie n'ait pas eu à se plaindre, à cet égard, comme l'Ethiopie, en tout cas pas dans la

même mesure. Quoi qu'il en soit, des objets d'art, etc., n'ont pu être enlevés d'Albanie pour être transportés en Italie qu'à la suite d'un accord ou arrangement entre l'Italie et les autorités qu'elle avait installées en Albanie entre le 7 avril 1939 et le 3 septembre 1943, et l'article 31 du Traité a déclaré ces accords et arrangements nuls et non avenue.

Si les auteurs du Traité avaient entendu rendre applicables à l'Albanie et à l'Éthiopie les dispositions de l'Annexe XIV, ils se seraient abstenus de régler les questions économiques et financières qui font l'objet desdites dispositions dans les Sections VI et VII de la Partie II, «Clauses Politiques», du Traité, ou tout ou moins ils auraient, par un système de renvois et de réserves, comme dans d'autres parties de l'instrument, pris la peine d'adapter les dispositions de l'Annexe XIV, en ce qui concerne l'Albanie et l'Éthiopie, à celles desdites Sections VI et VII de la Partie II.

f) En concluant, il ne résulte pas d'un examen du Traité dans son ensemble que ses auteurs aient, dans une disposition quelconque, et tout spécialement à l'article 78, par. 7, employé le mot «territoires cédés» dans un sens autre que celui technique ou propre résultant des articles 6, 11 et 14 et dont nous avons vu d'ailleurs qu'il ne paraît pas s'éloigner de la notion de la cession telle qu'elle est envisagée par le droit international public; mais, même s'il existait une divergence, la préférence devrait être donnée à la définition qui ressort du Traité, comme étant celle voulue d'une façon concordante, dans le cadre du Traité, par les parties. Ce n'est qu'à titre de confirmation et dans un but de précision qu'il a été rappelé à l'article 21, par. 4, du Traité que le Territoire Libre de Trieste ne sera pas considéré comme territoire cédé au sens de l'article 19 et de l'Annexe XIV, que les dispositions de ladite Annexe ne seront pas appliquées aux anciennes colonies italiennes.

g) Les travaux préliminaires semblent appuyer ces conclusions.

Le Projet de Traité de Paix avec l'Italie du 18 juillet 1946 ne comportait pas deux Annexes, l'une avec les dispositions économiques et financières, relatives aux territoires cédés, l'autre avec les dispositions économiques et financières concernant le Territoire Libre de Trieste, mais une seule Annexe 3: Dispositions économiques et financières relatives aux territoires «cédés» (Projet de Traité de Paix avec l'Italie, 18 juillet 1946, p. 66). D'autre part, l'article 68 du même projet (qui est devenu l'article 78 du Traité) ne renfermait pas de dispositions au sujet de l'extension de ses effets à des territoires autres que le territoire de l'Italie, extension qui fait l'objet du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité (*ibid.* p. 45). C'est la Délégation de la Yougoslavie qui souleva la question de l'application par analogie de l'annexe du projet au Territoire Libre de Trieste (*Recueil des Documents de la Conférence de Paris*, tome X, p. 526, 529, 530).

Le Projet du 18 juillet 1946 et les amendements qu'il avait provoqués de la part des Puissances Alliées ou Associées furent soumis à la Conférence dite des Vingt et Un, laquelle s'en occupa à Paris du 29 juillet au 15 octobre 1946. Le Projet de Traité de Paix issu de ces travaux figure aux pages 419 et suivantes du *Recueil des Documents de la Conférence de Paris*, tome IV. Il résulte de ce texte que:

L'article 68 ne renfermait toujours pas de disposition au sujet de l'extension de ses effets à des territoires autres que le territoire de l'Italie;

Cette question était toutefois réservée, en ce qui concerne les biens des Nations Unies et de leurs ressortissants situés dans les territoires cédés, par une note sous le paragraphe 9 de l'Annexe 3: «Il est convenu que la question de la compensation que l'Italie devra verser lorsqu'il sera impossible de restituer le bien (*id est*: les biens des Nations Unies et de leurs ressortissants situés dans le terri-

toire cédé) devra être étudiée en liaison avec d'autres dispositions appropriées du Traité » (tome IV, cité, p. 453);

Les Etats-Unis proposaient l'adjonction d'une Annexe 13: « Dispositions concernant les biens et les dettes relatives au Territoire Libre de Trieste », parmi lesquelles ne figurait aucune norme traitant la question qui fut tranchée dans la suite par le paragraphe 7 de l'article 78 du Traité; mais sous l'annexe proposée par les Etats-Unis figurait aussi la note (tome IV, p. 377): « La question de l'indemnité à verser par l'Italie au cas où la remise en état des biens est impossible devrait être étudiée en liaison avec les dispositions du Traité qui s'y rapportent. »

C'est au cours de la dernière phase d'élaboration du Traité, soit au cours des travaux du Conseil des Ministres des Affaires Etrangères du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique, de l'U.R.S.S. et de la France (New-York, 4 novembre-12 décembre 1946), que fut inséré dans l'article 68 du Projet (devenu l'article 78 du Traité) le nouveau paragraphe 6 a) (devenu le paragraphe 7); cette disposition apparaît pour la première fois dans un rapport du 3 décembre 1946 du Comité des Experts Economiques au Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, et elle n'a pas subi depuis lors de modifications. Le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères accueillit aussi la proposition des Etats-Unis d'Amérique de scinder en deux l'Annexe 3 avec les dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés: la première (Annexe X) concernant le Territoire Libre de Trieste, la seconde (Annexe XIV) concernant les territoires cédés.

Il résulte donc ce qui suit de la genèse des textes: les auteurs du Traité ont envisagé dès le début que les territoires cédés, faisant l'objet de l'Annexe 3, ne comprenaient pas le Territoire Libre de Trieste; lorsqu'on voulut étendre à ce dernier les dispositions économiques et financières de l'Annexe 3, on parla tout d'abord d'application par analogie, mais on finit par préférer l'adoption d'une annexe parallèle; ni l'une ni l'autre des annexes ne parlait d'indemnisation pour les pertes et dommages subis par les biens des Nations Unies et de leurs ressortissants situés dans les territoires en question, mais le problème était réservé pour être étudié en liaison avec d'autres dispositions appropriées, l'article 68 du Projet devenu par la suite l'article 78 du Traité; en rédigeant le nouveau paragraphe 6 a) devenu paragraphe 7, de cet article, on lui donna expressément la même portée territoriale que celle des Annexes X et XIV rappelées d'ailleurs expressément à la fin de la norme, alors qu'il eût été aisé, du moment qu'on abandonnait la réglementation du problème dans le cadre formel des Annexes X et XIV, de choisir, — si telle avait été la volonté des rédacteurs du Traité, — une formule indiquant clairement qu'on entendait étendre la responsabilité de l'Italie pour pertes et dommages aux biens se trouvant sur des territoires ne faisant pas l'objet d'une cession au sens technique ou propre du mot, tout spécialement aux biens situés en Ethiopie et en Albanie.

Il est à relever encore que l'Ethiopie ne formula pas d'amendements aux dispositions de l'Annexe 3 du Projet (devenue l'Annexe XIV du Traité) évidemment parce qu'elle ne se considérait pas comme cessionnaire de territoire en vertu du Traité (Vedovato, *Il Trattato di Pace con l'Italia*, p. 348 à 361; voir aussi le *Recueil des Documents de la Conférence de Paris*, déjà cité, tome IV, p. 452 à 454).

4. — L'Agent du Gouvernement français estime qu'il n'y avait aucune raison de restreindre la portée du paragraphe 7 de l'article 78 aux territoires cédés des articles 6, 11 et 14 et au Territoire Libre de Trieste; les mesures de mise sous séquestre, confiscations, etc., prises par le Gouvernement italien pendant la guerre et qui ont causé des pertes ou dommages aux biens des ressortissants des Nations Unies avaient le même fondement législatif (la loi de guerre italien-

ne) aussi bien dans les territoires qui furent cédés ensuite aux termes des articles 6, 11 et 14, ou qui servirent à constituer le Territoire Libre de Trieste, que dans les autres territoires dont le Traité allait consommer ou constater la perte par l'Italie; l'origine de la perte ou du dommage apparaissant identique, il se justifie un traitement identique; on ne voit pas pourquoi un ressortissant français aurait le droit de recevoir une indemnité du Gouvernement italien à la suite d'un dommage de guerre subi par un de ses biens situé dans une île du Dodécanèse, alors que ce droit lui serait refusé si le bien était situé en Ethiopie.

Certes, les traités doivent être interprétés de bonne foi (Rousseau, *Principes généraux de Droit International public*, I, p. 419). Leur interprétation est soumise en outre au principe de l'effet utile, parfois appelé la règle de l'interprétation effective (*ibid.* p. 640); cf. Lauterpacht, *Projet de Résolutions déjà cité*, rédigé à l'issue du débat de Sienne au sein de l'Institut de Droit International, art. 14: « Dans la mesure où, se fondant sur des considérations de bonne foi et sur la nécessité de remplir l'objet essentiel du Traité, on peut invoquer le principe de l'effet utile — parfois appelé la règle de l'interprétation effective — ce principe constitue un guide légitime et un critère solide en matière d'interprétation, tant que son usage n'est pas exclu par la claire indication d'une intention contraire des parties. Il faut notamment envisager l'éventualité de dispositions conventionnelles auxquelles les parties n'ont pas entendu donner leur pleine efficacité. »

En l'espèce, il ne s'agit toutefois pas de donner à une disposition le sens qui lui permet d'avoir effet, plutôt que le sens qui la laisserait sans effet; le paragraphe 7 de l'article 78 a une portée pratique considérable même si on limite les effets aux biens situés sur les territoires cédés au sens technique ou propre et au Territoire Libre de Trieste.

On ne peut, d'autre part, pas prétendre que toute *ratio legis* fait défaut à l'article 78, par. 7, si on l'interprète en donnant aux mots « territoires cédés » le sens qui, comme cela a été démontré, résulte du contexte du Traité.

En effet, le Traité distingue entre:

- a) Les réparations dues par l'Italie aux Puissances Alliées et Associées (art. 74),
- b) Les restitutions dues par l'Italie à celle des Nations Unies du territoire de laquelle un bien a été enlevé, par force ou par contrainte, par l'une des Puissances de l'Axe (art. 75),
- c) La restitution par l'Italie aux Nations Unies et à leurs ressortissants de tous les biens leur appartenant en Italie, avec indemnisation partielle en cas de « perte par suite d'une atteinte ou d'un dommage . . . du fait de la guerre » (art. 78).

L'article 79 confère à chaque Puissance Alliée et Associée le droit de liquider les biens de l'Italie ou des ressortissants italiens qui se trouvent sur son territoire, et d'employer le produit de la liquidation au paiement « de ses réclamations ou de celles de ses ressortissants contre l'Italie (y compris les créances), qui n'auront pas été entièrement réglées en vertu d'autres articles du . . . Traité »; dans l'article 80 « les Puissances Alliées et Associées déclarent que les droits qui leur sont attribués par les articles 74 et 79 du . . . Traité concernent toutes leurs réclamations et celles de leurs ressortissants pour pertes ou dommages résultant de faits de guerre y compris les mesures prises à la faveur de l'occupation de leur territoire, imputables à l'Italie et survenus en dehors du territoire italien, à l'exception cependant des réclamations fondées sur les articles 75 et 78 ».

D'après le Traité donc, les pertes ou dommages résultant de faits de guerre y compris les mesures prises par les Puissances de l'Axe à la faveur de l'occupa-

tion du territoire d'une des Puissances Alliées ou Associées, même si elles ont été causées non pas à la Nation Unie en question, mais à l'un de ses ressortissants, sont couverts par les réparations dues par l'Italie à cette Nation Unie; le principe comporte deux exceptions (l'article 80 emploie précisément ce mot) : la première exception concerne les biens enlevés, par force ou contrainte, du territoire occupé et qui doivent être restitués au Gouvernement du pays du territoire duquel ils ont été enlevés (art. 75); la seconde exception résulte de l'article 78 et, plus exactement, de l'article 78, par. 7, car, pour le reste, l'article 78 s'occupe par définition de pertes ou dommages survenus dans le territoire italien (et non pas « en dehors du territoire italien », comme dans l'hypothèse de l'article 80). Si l'on interprète, dans l'article 78, par. 7, l'expression « territoires cédés » comme comprenant non pas tous les territoires dont le Traité consomme ou constate la perte par l'Italie, mais seulement les territoires cédés à la France, à la Yougoslavie, à la Grèce, auxquels est assimilé, par l'article 78, par. 7, lui-même, le Territoire Libre de Trieste, on retombe dans la règle pour les territoires compris dans la première, mais non dans la seconde de ces définitions, c'est-à-dire que, pour ces territoires (Ethiopie, Albanie, possessions territoriales italiennes en Afrique), les réclamations des Puissances Alliées et Associées, pour pertes ou dommages subis par elles ou par leurs ressortissants et résultant de faits de guerre, y compris les mesures prises à la faveur de l'occupation, sont couvertes par les droits qui ont été attribués aux Puissances Alliées et Associées par les articles 74 et 79. L'article 74-B prévoit le paiement, par l'Italie à l'Ethiopie, de réparations pour une valeur de 25 000 000 de dollars des Etats-Unis; l'article 74-D parle des réparations dues par l'Italie à la France et renvoie à l'article 79 en ce qui concerne leur règlement. Certes, par l'article 80, chaque Puissance Alliée ou Associée ne donne quittance que de ses réclamations et de celles de ses ressortissants, mais l'Italie peut se prévaloir de la quittance donnée par la France en ce qui concerne les dommages subis par les ressortissants français en Ethiopie, du moment que la réparation de ces dommages n'est pas prévue par le paragraphe 7 de l'article 78, expressément réservé, ainsi que l'article 75 à l'article 80 *in fine*. La quittance au sens de l'article 80, n'est pas donnée par la France seulement pour les pertes ou dommages résultant de faits de guerre *sur son territoire*, elle est donnée tout spécialement pour les suites des mesures de guerre prises à la faveur de l'occupation du territoire français, mais il n'y a là qu'une des catégories (arg. « y compris ») des pertes ou dommages résultant de faits de guerre; la limitation territoriale ne vaut que pour la catégorie en question; il suffit, pour les pertes ou dommages résultant de faits de guerre, qu'ils soient survenus en dehors du territoire italien, sauf les exceptions résultant des articles 71 et 78, par. 7. L'article 80 ne peut en somme servir à interpréter l'article 78, par. 7, qu'il réserve; la portée de l'article 80 dépend plutôt de l'interprétation qu'il y a lieu de donner de l'article 78, par. 7; si cette dernière disposition n'est pas applicable à l'Ethiopie, les réclamations pour pertes ou dommages résultant de faits de guerre à la France ou à des ressortissants français sont couvertes par la déclaration contenue dans l'article 80.

Si l'article 78, par. 7, rendait applicable aux biens des ressortissants des Nations Unies situés dans l'Ethiopie, les paragraphes 3, 4, 5 et 6 de l'article 78, les ressortissants éthiopiens qui sont des ressortissants des Nations Unies pourraient invoquer la responsabilité du Gouvernement italien pour les pertes ou dommages subis, du fait de la guerre, par leurs biens situés en Ethiopie, alors que les ressortissants français (ni ceux d'une autre Nation Alliée ou Associée) ne pourraient pas l'invoquer pour les pertes ou dommages causés dans des conditions analogues à leurs biens situés dans la partie du territoire français qui a été occupée au cours de la guerre par l'Italie; de même les ressortissants yougoslaves (ni les ressortissants d'une autre Nation Alliée ou associée) ne peu-

vent pas l'invoquer pour les pertes ou dommages causés, dans des conditions analogues, à leurs biens situés dans la partie du territoire yougoslave qui a été occupée au cours de la guerre par l'Italie; de même encore les ressortissants grecs (ni les ressortissants d'une autre Nation Alliée ou Associée) ne peuvent pas l'invoquer pour les pertes ou dommages causés, dans des conditions analogues, à leurs biens situés dans la partie du territoire grec qui a été occupée au cours de la guerre par l'Italie.

Il se peut que le auteurs du Traité aient estimé que, en ce qui concerne l'indemnisation par l'Italie des dommages de guerre subis par les biens des ressortissants des Puissances Alliées ou Associées, la situation de l'Éthiopie et de l'Albanie, pays qui avaient été complètement occupés par l'Italie et qu'on restaurait rétroactivement dans leur souveraineté, présentait plus d'analogie avec celle des régions françaises, grecques et yougoslaves qui n'avaient jamais été placées sous la souveraineté italienne, et qui avaient été occupées par les troupes de l'Axe pendant la guerre, qu'avec celles des régions italiennes qui avaient été cédées, en vertu du Traité, à la France, à la Yougoslavie ou à la Grèce, ou allaient constituer le Territoire Libre de Trieste; les Puissances Alliées et Associées pouvaient avoir un intérêt à ce que leurs ressortissants possédant des biens dans les territoires cédés par l'Italie à la France, à la Yougoslavie, à la Grèce ne soient pas traités plus défavorablement que ceux possédant des biens dans des territoires laissés par le Traité à l'Italie et ne subissent pas dès lors un préjudice du fait de l'annexion; on ne voit pas, par contre, quelles raisons de se plaindre auraient eu les ressortissants des Puissances Alliées et Associées possédant des biens en Éthiopie, s'ils étaient traités, pour ces biens, comme pour ceux possédés par eux dans d'autres territoires desdites Puissances occupés pendant la guerre par l'Italie.

Il est probable que le choix ait été déterminé aussi par des motifs politiques, soit par la susceptibilité de l'Éthiopie en tout cas, laquelle ne voulait pas apparaître comme Etat annexant ou cessionnaire du territoire qu'elle considérait comme n'ayant jamais cessé d'être le sien propre, malgré une occupation et une annexion dont le Traité déclarait rétroactivement l'illicéité (art. 38).

Quoi qu'il en soit, on ne peut affirmer que le choix opéré par le Traité, en ce qui concerne l'indemnisation par l'Italie des dommages de guerre subis par les biens des ressortissants des Nations Unies situés sur le territoire éthiopien, entre deux régimes juridiques également prévus par le Traité lui-même, l'un comme étant la règle et l'autre comme étant l'exception, et le choix en faveur de la règle apparaisse dépourvu de tout motif raisonnable.

Dans ces conditions, en accueillant la thèse française, la Commission de Conciliation ne se bornerait pas à interpréter le Traité, mais, sous prétexte de l'interpréter, étendrait en réalité le contenu d'une obligation mise à la charge de l'Italie. Cela apparaît d'autant plus inadmissible que le Traité n'est pas issu d'une véritable négociation conventionnelle; l'Italie peut se prévaloir du sens que, de bonne foi, elle pouvait et devait donner à l'article 78, par. 7, d'après le contexte, lorsqu'elle a signé le Traité.

L'Agent du Gouvernement français insiste sur la responsabilité de l'Italie découlant de ce qu'elle a entrepris une guerre d'agression et qui est rappelée expressément dans le Préambule du Traité. Il y a là la cause des obligations que le Traité met à la charge de l'Italie, mais non pas la détermination de leur objet; celui-ci résulte des dispositions du Traité, qui doivent être interprétées d'après le sens naturel du texte de chacune d'elles, en se référant au contenu du Traité tout entier.

Quant aux enseignements de la doctrine et de la pratique internationales, en matière de succession aux dettes d'Etats, en cas de mutations territoriales, ils sont discordants (cf. Rousseau, *Droit International Public*, p. 275 suiv.) et

doivent en tout cas céder le pas aux solutions conventionnelles là où la question a été comme en l'espèce, réglée par traité.

Au surplus, le présent différend porte exclusivement sur l'interprétation de l'article 78, par. 7, du Traité et non sur une prétendue responsabilité du Gouvernement italien résultant des principes généraux du Droit International Public (par exemple en matière de réquisitions).

La présente décision ne préjuge pas, d'autre part, la question des réclamations des Puissances Alliés ou Associées envers l'Italie pour pertes ou dommages subis par elles ou par leurs ressortissants et survenus dans les possessions territoriales italiennes en Afrique (Libye, Erythrée et Somalie italienne).

Pour ces motifs, la Commission de Conciliation

A DÉCIDÉ ET DÉCIDE :

I. — La requête du 29 juin 1950 du Gouvernement français est rejetée et il est constaté que les dispositions du paragraphe 7 de l'art. 78 du Traité de Paix ne sont pas applicables au territoire éthiopien.

II. — La présente décision est définitive et obligatoire.

Le Tiers-Membre :
(Signé) Plinio BOLLA

Le Représentant de l'Italie
à la Commission de Conciliation
italo-française :
(signé) SORRENTINO

Le Représentant de la France ne peut s'associer à la décision prise, à la majorité des voix, le 16 mars 1956.

Selon lui, l'interprétation des dispositions de l'article 78, par. 7, en ce qui concerne leur applicabilité au territoire éthiopien, doit s'appuyer, d'une part, sur une étude du texte de la disposition en cause, pris en soi et par rapport à l'ensemble des dispositions du Traité, d'autre part, sur l'analyse du fait juridique visé par ladite disposition: le transfert de territoires qui a pour origine une cession.

La décision est établie sur une étude du texte et néglige l'analyse du fait juridique du transfert et de l'acte juridique de cession qui lui a donné naissance.

Or, le Traité, s'agissant de transferts de territoires, a adopté pour ces cas les solutions de rédaction suivantes:

- a) Cession de territoire par l'Italie, lorsque le cessionnaire est désigné;
- b) Reconnaissance du Territoire Libre de Trieste et renonciation à souveraineté par l'Italie sur ce territoire, pour lequel est prévu un statut indépendant permanent;
- c) Renonciation à tous droits et titres par l'Italie sur ses anciennes colonies, dont le sort n'est pas fixé par le Traité. Il n'y a encore ni cessionnaire désigné, ni *trustee*, ni déclaration d'indépendance;
- d) Reconnaissance par l'Italie de la souveraineté et de l'indépendance des Etats qu'elle avait annexés sous des formes juridiques diverses.

De telles formules s'adaptent au plus près à la situation politique créée. Elles ont existé dans de précédents traités, Traité de Versailles: la France recouvre ses droits sur l'Alsace-Lorraine qui constituait un Reichsland, Traité de Saint-Germain-en-Laye pour les obligations de l'Autriche vis-à-vis de l'Italie ou du nouveau royaume serbe-croate-slovène. Il n'a point été contesté alors que, dans tous ces cas, il s'agissait de transferts de territoires qui constituaient bien une cession.

Cependant, il est exceptionnel que le droit international enregistre la restauration d'un Etat dans les anciennes limites de sa souveraineté, le langage international n'est pas adapté à la consacrer, et, la susceptibilité légitime de l'Etat restauré aidant, l'opération de transfert par suite d'une cession, c'est-à-dire le passage d'une territoire, partiel ou entier, d'un Etat souverain, cédant, à un Etat restauré dans sa souveraineté, cessionnaire, prend l'apparence d'une reconnaissance d'indépendance ou d'une renonciation à tous droits et titres.

Il n'est pas contesté que, le 9 mai 1936, l'Etat Ethiopien cessait d'exister en tant qu'Etat souverain et indépendant, et que son territoire était annexé à l'Italie dont la souveraineté, génératrice de droit à l'égard des tiers, fut reconnue *de jure* par la France qui constatait l'état de fait; que la souveraineté de l'Italie cessa en fait de s'exercer sur le territoire éthiopien dès 1941.

Un acte international était dès lors nécessaire pour que l'indépendance de l'Ethiopie, sur le plan international, portât ses pleins effets vis-à-vis de l'Italie et à l'égard des tiers. Aussi le Traité établissait-il que le territoire éthiopien était passé de l'Etat italien à l'Etat éthiopien restauré. C'est bien un transfert qui a été constaté ensuite d'une cession forcée par voie de libération par les armes du territoire éthiopien dans son entier.

Exerçant au 10 juin 1940, et en fait jusqu'au printemps 1941 sa pleine souveraineté sur le territoire italien d'Ethiopie au même titre que sur le territoire italien des Iles du Dodécanèse, ou sur le territoire italien de la métropole, l'Italie est responsable des actes qu'elle y a accomplis pour y soutenir la guerre dans laquelle elle s'était engagée. Cette responsabilité n'était pas contestable dans le moment même où l'Italie exerçait sa souveraineté sur le territoire italien d'Ethiopie, sur le territoire italien du Dodécanèse, sur le territoire italien métropolitain. Et c'est pour que — le transfert ayant eu lieu entre-temps — elle ne fût pas contestée que le Traité l'a spécifiée, non comme une exception au principe général de la responsabilité internationale, mais comme une confirmation de celui-ci.

Le critère de l'indemnisation établi par l'article 78 est essentiellement territorial. Il s'agit de dommages aux biens en Italie, et il n'est pas contestable que le mécanisme d'indemnisation prévue vise les dommages causés à des biens en Italie, s'entendant de l'Italie dont les frontières sont celles définies par le Traité de Paix. Mais il ne touche point au principe général de responsabilité au sens duquel toute personne physique ou morale ayant accompli un acte dommageable est tenue d'en réparer les effets. Aussi bien le fondement de la responsabilité générale de l'Italie est-il, à cet effet, spécifié dans le préambule du Traité de Paix. La disposition de l'article 78, par. 7, qui confirme, en vue d'applications précises, l'existence de ce principe général de responsabilité dans le domaine international, édicte qu'alors que l'Italie cessionnaire du territoire aurait pu prétendre être déchargée d'une obligation d'indemnisation — (ce qui d'ailleurs ne ferait pas obstacle à la recherche d'une responsabilité de l'Italie, en dehors du Traité, pour des faits déterminés, sur le plan des principes généraux du droit international public) — elle est, en dépit des transferts de territoires, responsable des dommages dans les territoires cédés.

Le soussigné a insisté sur la part qu'il convenait de donner à l'analyse juridique du transfert en conséquence d'une cession de territoire dont il lui semble que toutes les conditions se retrouvent dans le transfert de territoire consacré par le Traité en faveur de l'Ethiopie. Le décision mentionne que le rapprochement des textes des différents articles conduit à estimer que l'expression « territoires cédés » ne peut couvrir que les transferts affectant des territoires à des cessionnaires désignés, et que l'on a fait un sort à part au territoire de Trieste qui n'était pas un territoire cédé, précisant, par ailleurs, que les dispositions du Traité doivent être interprétées dans leur sens le plus étroit.

Ce même raisonnement porte à dire — les rapprochements de textes étant expressément réservés — que la règle d'une interprétation stricte conduirait aussi bien à prendre la disposition de l'article 78, par. 7, dans le sens que lui attribue l'agent du Gouvernement français. Car, si les rédacteurs du Traité avaient voulu restreindre la portée générale de cette disposition, ils auraient sans doute adopté une formule plus restrictive, en spécifiant ce qu'il faut entendre par « territoires cédés », en les énumérant ou en excluant ceux qui ne devaient pas être visés par ladite disposition. On s'expliquerait difficilement comment les mêmes rédacteurs auraient pu introduire dans le Traité un traitement différentiel entre nations unies puisque aussi bien les indemnités seraient dues — et la Commission de Conciliation a statué en ce sens pour des dommages dans les Iles du Dodécanèse et ne le seraient point en Ethiopie, territoires tous deux sous souveraineté italienne à l'époque des dommages causés aux biens de ces nations ou de leurs ressortissants.

Sans vouloir reprendre la discussion qui a eu lieu en Chambre du Conseil, sur la considération développée dans la décision, suivant laquelle la Section VII, « Ethiopie », art. 33 à 38, se suffit à elle-même, sans qu'il soit besoin de recourir à aucune autre disposition du Traité, il sera observé que l'article 37 (Restitution) a un champ plus étroit — limité qu'il est aux œuvres d'art, objets religieux, archives et objets de valeur historique — que celui de l'article 75, qui vise toutes les spoliations exercées sur le territoire des Nations Unies, c'est-à-dire dans les pays occupés. Ainsi, se trouve-t-on devant la contradiction suivante: ou l'Ethiopie doit être considéré comme pays occupé — et l'article 75 doit jouer sans qu'il soit besoin de l'article 37 — ou l'Ethiopie doit être considérée comme territoire cédé et, dans ce cas, ce sont les dispositions de l'Annexe XIV qui jouent, complétées par les précisions de l'article 37. Il apparaît difficile de concevoir que, si l'Ethiopie est placée sous le droit commun du Traité, elle ne bénéficie pas pleinement alors des réserves de l'article 80 *in fine*, touchant les droits que, comme Nation Unie, elle tire de l'article 75. Or, la décision à la fois reconnaît que l'Ethiopie a droit à la restitution générale des biens spoliés, conformément à l'article 75, et des œuvres d'art, objets religieux, archives et objets historiques au titre de l'article 37, ce qui pour un territoire « occupé » est inutile, et n'a d'intérêt que s'agissant d'une territoire « cédé ». Cette façon de voir est d'ailleurs corroborée par des spécifications analogues portées au Traité de Versailles pour des territoires cédés. On doit, par ailleurs, faire remarquer qu'en l'absence d'une spécification analogue dans la section VI, Albanie pour des objets de même nature, c'est bien l'annexe XIV (4) qui en ce cas doit s'appliquer.

La décision avance encore, s'agissant du système d'indemnisation de l'article 80, que les dispositions de cet article ont précisément pour objet d'assurer, par le jeu des articles 74 et 79, le dédommagement des pertes que ne couvrent pas les articles 75 et 78, c'est-à-dire de toutes autres pertes, y compris celles consécutives à l'occupation de leur territoire.

Il a été observé que le système ci-dessus visé laissait, à la vérité, à la charge d'une Nation Unie l'indemnisation de dommages causés par l'Italie dans un territoire placé sous sa souveraineté. Et l'on a répondu qu'il appartiendrait à l'Ethiopie d'indemniser les Nations Unies ou les ressortissants de celles-ci, sur les réparations qu'elle a reçues, soit à ces mêmes Nations Unies de supporter leurs propres pertes en indemnisant leurs ressortissants victimes de dommages sur le territoire éthiopien ex-italien, les dépenses à cet effet étant compensées par le jeu des articles 74 et 79.

A cet égard, on rappellera que l'Ethiopie a interprété dans un sens différent les devoirs que lui prête la décision du Tiers Membre. Cela résulte d'une

pièce versée aux débats par le Gouvernement français, qui est une lettre du Gouvernement éthiopien en date du 25 mai 1910, ainsi conçue :

Je me réfère à votre lettre du 21 février 1950 concernant les dommages subis par le Chemin de Fer pendant la guerre et l'occupation, et demandant si le Gouvernement Impérial éthiopien avait inclus ces dommages de guerre dans ses réclamations auprès du Gouvernement italien. Le Gouvernement Impérial éthiopien, conformément au droit international et à la pratique internationale usuelle, se charge de présenter à un autre Gouvernement seulement des réclamations internationales qui sont de nationalité éthiopienne. En conséquence, il n'apparaît pas qu'une demande de réclamation soumise par votre Compagnie, qui est de nationalité française et qui administre à l'heure actuelle le Chemin de Fer, occasionnerait à l'ordinaire l'intervention du Gouvernement Impérial éthiopien.

Le Gouvernement éthiopien a donc estimé, dès l'origine, qu'il n'avait pas succédé à l'Italie dans l'obligation d'indemniser les ressortissants des Nations Unies auxquels des dommages avaient été causés du fait de la guerre conduite par l'Italie en Ethiopie, pays qu'elle avait alors annexé. Il s'est appuyé sur les dispositions de l'article 80 aux termes duquel les droits attribués aux Nations Unies par les articles 74 et 79 couvrent toutes leurs réclamations et celles de leurs ressortissants, ce qui exclut les autres Nations Unies et les ressortissants de ces autres Nations Unies. Ainsi a-t-il considéré, comme cette lettre l'exprime, que les réparations qu'il avait obtenues pour des dommages purement éthiopiens lui étaient propres et qu'aucune obligation ne lui était, par ailleurs, faite par le Traité de Paix de dédommager des tiers victimes de dommages de guerre. Il est donc exclu que le Gouvernement éthiopien prenne à sa charge notamment les dommages du Chemin de Fer franco-éthiopien.

La décision ne nie pas que, dans le raisonnement développé, qui laisse à la charge de la Nation Unie les dommages causés à son détriment et à celui de ses ressortissants sur le territoire d'une autre Nation Unie la perte ou le dédommagement, apparaît une lacune, mais elle voit dans le jeu de l'article 80, qu'elle interprète diversement du Gouvernement français, le financement de tels dommages. La thèse du Gouvernement français, au contraire, ferme le cycle du raisonnement, et aucune faille si s'applique, comme le veut la logique, le principe complet de responsabilité territoriale ne peut exister dans le mécanisme des indemnités.

C'est dans ces conditions que le soussigné a estimé ne pouvoir adhérer à la décision proposée.

(Signé) PÉRIER DE FÉRAL
