

## SECTION C. — EXPOSÉS ÉCRITS

## 18.

## MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT BULGARE

[28 DÉCEMBRE 1931.]

1. — Par sa résolution en date du 19 septembre 1931, le Conseil de la Société des Nations a décidé de prier la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir émettre un avis consultatif sur les points suivants :

« Y a-t-il en l'occurrence différend entre la Grèce et la Bulgarie au sens de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff intervenu à Genève le 9 décembre 1927 ?

Dans l'affirmative, quelle est la nature des obligations pécuniaires découlant dudit accord ? »

2. — Pour bien saisir la portée des questions soumises à la Cour par le Conseil de la Société des Nations, il convient de rappeler très rapidement les circonstances dans lesquelles a surgi le différend entre la Bulgarie et la Grèce au sujet de la nature des obligations des signataires de l'Accord Caphandaris-Molloff, conclu en 1927 entre la Bulgarie et la Grèce sous les auspices et sous la garantie du Conseil de la S. d. N., en application de la Convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919 relative à l'émigration réciproque des minorités.

Disons, pour le moment, que l'Accord Caphandaris-Molloff a pour objet de régler, d'une part, les modalités de paiement des indemnités dues aux émigrants et émigrés pour la valeur de leurs biens immeubles abandonnés dans leur pays d'origine et liquidés par la Commission mixte gréco-bulgare, et, d'autre part, le paiement du solde dû après compensation des comptes de l'émigration entre la Bulgarie et la Grèce, comptes résultant des indemnités dues par chacun des pays à ses émigrants et émigrés.

La balance générale de ces comptes, établie par la Commission mixte gréco-bulgare en juin 1931, faisait ressortir un solde débiteur à la charge de la Grèce et en faveur de la Bulgarie de dollars 7.615.254,79, soit leva 1.054.712.792, auquel correspondait, conformément à l'Accord Caphandaris-Molloff, le paiement par la Grèce et la Bulgarie, pour l'année 1931-1932, de deux semestrialités, l'une de 2.322.530 francs-or et l'autre de 1.681.666 francs-or, à effectuer (par la Grèce) au plus tard le 31 juillet 1931 et le 31 janvier 1932.

3. — Lorsque, le 20 juin 1931, le président des États-Unis d'Amérique lança sa proposition d'ajournement, pour un an, de toutes les dettes intergouvernementales, à l'exception de celles détenues par des particuliers, des membres responsables du Gouvernement hellénique ne tardèrent pas à déclarer que le solde dû par la Grèce à la Bulgarie, en application de l'Accord Caphandaris-Molloff et du chef de la liquidation des biens des émigrants et émigrés, en exécution de la Convention d'émigration réciproque de 1919, constituait une dette de Gouvernement à Gouvernement, que cette dette était une conséquence de la guerre, et qu'à ce titre elle devait bénéficier du moratoire Hoover. Le Gouvernement hellénique prétendit subordonner l'octroi du moratoire à la Bulgarie pour le paiement de ses réparations à l'ajournement de sa propre dette découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff, sous le prétexte que celle-ci était également une dette intergouvernementale, qui devait être comprise dans la proposition du président Hoover.

Dans l'opinion du Gouvernement bulgare, au contraire, l'obligation de la Grèce de payer à la Bulgarie le solde débiteur du règlement des comptes de l'émigration, établi conformément à l'Accord Caphandaris-Molloff et destiné à être versé aux émigrants et émigrés pour les indemniser de la liquidation de leurs biens abandonnés (en exécution de la Convention d'émigration réciproque de 1919), n'a pas le caractère de dette intergouvernementale, mais constitue une dette de nature privée, envers des particuliers — les émigrants et les émigrés, et, par conséquent, ne saurait être compensée avec la dette de la Bulgarie au titre des réparations, ni bénéficier de l'ajournement proposé par le président américain pour les dettes de Gouvernement à Gouvernement.

4. — C'est ainsi qu'à l'occasion de la proposition Hoover, du mois de juin 1931, est née la divergence entre la Bulgarie et la Grèce au sujet de la nature juridique des obligations pécuniaires découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff du 9 décembre 1927.

Mais hâtons-nous d'ajouter que cette divergence de vues entre les deux États est beaucoup plus ancienne, puisque déjà au Comité international des experts pour les réparations non allemandes réuni à Paris en septembre-octobre 1929, la Grèce avait essayé — vainement d'ailleurs — de lier et de compenser avec les réparations bulgares sa dette du chef de l'émigration, établie conformément à l'Accord Caphandaris-Molloff, — ce à quoi la Bulgarie s'est formellement opposée. Et d'autre part, maintenant, après la conclusion de l'Accord pratique gréco-bulgare signé à Athènes le 12 novembre 1931 pour l'application du moratoire Hoover à la Bulgarie, la diver-

gence entre les deux Gouvernements sur la nature de la dette résultant de l'Accord Caphandaris-Molloff n'en subsiste pas moins, chacun de ces deux pays ayant maintenu son point de vue à ce sujet.

La réponse circonstanciée aux questions soumises à la Cour par le Conseil de la S. d. N. permettra d'établir par les faits l'existence du différend entre la Bulgarie et la Grèce sur le point examiné et de préciser la portée de ce différend.

\* \* \*

**Première question :**

5. — *Y a-t-il en l'occurrence différend entre la Grèce et la Bulgarie au sens de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff intervenu à Genève le 9 décembre 1927 ?*

Ce différend est apparu lorsque, au lendemain de la proposition du président Hoover, des hommes d'État responsables helléniques déclarèrent que la dette de la Grèce découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff était une dette intergouvernementale, en conséquence de la grande guerre, qu'à ce titre elle devait bénéficier du moratoire Hoover et que c'est seulement à cette condition que la Grèce donnerait son consentement à l'ajournement des annuités de réparations dues par la Bulgarie pendant l'année Hoover (*supra* n° 3).

Le différend s'annonça officiellement dans la lettre en date du 1<sup>er</sup> août 1931 de M. Maris, ministre des Finances de la République hellénique. Répondant à l'invitation de payer, à lui adressée le 30 juin par le président de la Commission mixte d'émigration, le ministre hellénique s'exprimait en ces termes : « En ce qui concerne le versement à effectuer au Gouvernement bulgare en vertu de l'article 4 de l'Accord Caphandaris-Molloff, j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'à part les réserves d'interprétation déjà faites ci-dessus, cette question fait partie d'un ensemble de problèmes posés par la proposition Hoover et qui font l'objet des discussions qui ont lieu en ce moment à Londres. — En attendant le résultat de ces discussions pour prendre une décision à ce sujet, le Gouvernement hellénique se trouve dans la nécessité de suspendre entre temps le paiement du montant semestriel prévu par l'article 4 de l'Accord Caphandaris-Molloff. »

6. — Le Gouvernement bulgare s'éleva immédiatement contre cette manière d'agir du Gouvernement hellénique, tant à Athènes qu'à Genève, en insistant sur le fait que « ces deux dettes sont totalement différentes par leur nature, et il est inadmissible juridiquement de compenser l'une par l'autre » (lettre du 7 août 1931 adressée par le chargé d'affaires de

Bulgarie au Secrétaire général de la S. d. N., Distr. 2196, p. 21<sup>1</sup>). En même temps, le Gouvernement bulgare adressait au Comité international des experts réuni à Londres un mémorandum explicatif, justifiant sa thèse en ce qui concerne le caractère privé de la dette de la Grèce du chef de l'émigration et de l'Accord Caphandaris-Molloff. (La substance de ce mémorandum est reproduite dans le mémorandum bulgare soumis le 3 septembre au Conseil de la Société des Nations, Distr. 2196, pp. 25-33<sup>2</sup>.)

7. — Le Gouvernement hellénique, de son côté, adressait au Comité international des experts à Londres une note explicative de ses vues, dans laquelle il dit textuellement ceci : « La dette résultant de l'Accord dit « Caphandaris-Molloff » est une dette de Gouvernement à Gouvernement. Elle représente la liquidation d'une émigration, et elle est la conséquence d'une convention faisant partie intégrante du Traité de Neuilly qui mit fin à la guerre ». (Distr. 2196, p. 64<sup>3</sup>.) Et le Gouvernement hellénique de demander le moratoire pour ses paiements dus en vertu de l'Accord Caphandaris-Molloff et leur compensation avec les paiements dus par la Bulgarie au titre des réparations.

8. — Devant le Comité des experts, les délégués de la Bulgarie et de la Grèce ont soutenu avec force chacun son point de vue sur la nature juridique de la dette résultant de l'Accord Caphandaris-Molloff, et la divergence entre les deux thèses s'affirma de la façon la plus catégorique.

C'est ce que constate le Comité international des experts de Londres dans son rapport final, paragraphe 15 (Distr. 2196, p. 65<sup>4</sup>) : « Sous réserve des remarques figurant au paragraphe 13, au sujet du fonds « A », nous reconnaissons que les paiements de la Bulgarie devraient être aussi différés suivant des conditions identiques à celles visées au paragraphe précédent, mais il nous faut signaler qu'avant que l'arrangement nécessaire à cet effet puisse être conclu, la difficulté qui s'est élevée en ce qui concerne la dette résultant de l'Accord Caphandaris-Molloff devra être surmontée. Cet accord a trait au remboursement des biens laissés par les réfugiés bulgares en Grèce et par les réfugiés grecs en Bulgarie.

« Cette dette représente le solde débiteur que la Grèce doit payer au Gouvernement bulgare comme résultant du solde des comptes relatifs aux biens laissés par les réfugiés bulgares en Grèce et par les réfugiés grecs en Bulgarie. De ce chef, le

<sup>1</sup> P. 32.

<sup>2</sup> » 38.

<sup>3</sup> » 84.

<sup>4</sup> » 88.

Gouvernement hellénique aura à payer au Gouvernement bulgare pendant l'année Hoover environ 190.000 livres.

« Le Gouvernement bulgare maintient que ces paiements sont dus à titre de biens privés, qu'ils sont destinés à des obligataires privés et que les arrangements en vertu desquels les Gouvernements en assurent le paiement partiel à titre d'intermédiaire ne doivent pas modifier leur caractère fondamental de dette privée.

« Le Gouvernement hellénique soutient que cette dette est une dette intergouvernementale, pour la raison qu'elle est due et payée de Gouvernement à Gouvernement, que nulle part dans l'accord y relatif il n'est dit que les sommes ainsi payées seront affectées au service d'obligations quelconques détenues par des particuliers, et qu'enfin il n'existe aucun titre entre les mains d'émigrés bulgares mentionnant le Gouvernement hellénique comme débiteur....

« Nous n'estimons pas qu'il soit de notre compétence de résoudre le *conflit d'opinion* ci-dessus indiqué. Comme dans tous les cas où un doute a été exprimé sur le *caractère intergouvernemental* d'une dette, nous considérons que l'affaire doit être réglée directement entre les deux Gouvernements intéressés. »

9. — C'est dans ces conditions que le différend entre la Bulgarie et la Grèce, formellement surgi devant le Comité des experts à Londres au sujet de la nature de la dette résultant de l'Accord Caphandaris-Molloff, fut porté, à la demande du Gouvernement bulgare, devant le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 8 dudit accord.

Au cours de toute la procédure, tant écrite qu'orale, qui s'est déroulée devant le Conseil, à sa session de septembre 1931, les deux Parties maintinrent chacune sa thèse, et les efforts de conciliation déployés par le rapporteur du Conseil n'aboutirent à aucun rapprochement entre elles sur ce point.

Dans son mémorandum du 3 septembre 1931, le Gouvernement bulgare a développé longuement sa conception du caractère privé de la dette découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff, du chef du règlement des comptes de l'émigration. A la séance du Conseil tenu le 7 septembre 1931, le représentant de la Bulgarie a soutenu avec conviction le même point de vue (Distr. 2196, pp. 39 et 40<sup>1</sup>). La même thèse est reprise et confirmée par M. Malinoff dans ses lettres au Secrétaire général datées des 14 septembre et 17 septembre (Distr. 2196, pp. 59 et 68<sup>2</sup>). — L'attitude de la Bulgarie en cette matière a été nette et droite, et n'a point varié, du commencement à la fin des débats à Genève.

<sup>1</sup> Pp. 54-57.

<sup>2</sup> » 79 et 91.

10. — La délégation hellénique, par contre, a préféré glisser rapidement sur la question d'ordre juridique, pour faire dévier le débat sur le terrain mouvant de la politique et de l'opportunité financière. M. Vénizélos a commencé par soutenir que la demande bulgare d'interprétation de l'Accord Caphandaris-Molloff est irrecevable, parce que *frusta probatur quod non relevat*, car, dit M. Vénizélos, « la question qui se pose est de savoir si la proposition Hoover sera ou non appliquée aux réparations bulgares ». — Or, le Gouvernement bulgare n'avait jamais saisi de cette question le Conseil de la Société des Nations !

Mais M. Vénizélos fut bien obligé de déclarer que, « à supposer même qu'une question d'interprétation se posât, le Gouvernement hellénique ne peut accepter le point de vue du Gouvernement bulgare sur la portée de cet accord. Le Gouvernement bulgare soutient qu'il s'agit d'une dette due directement aux émigrés ; le Gouvernement hellénique rétorque qu'il s'agit d'une dette de Gouvernement à Gouvernement, et si, en dernière analyse, les sommes versées vont aux émigrés, le fait que la dette est due par le Gouvernement hellénique au Gouvernement bulgare n'en est pas plus contestable. » (Distr. 2196, pp. 42-43<sup>1</sup>.)

Le différend, le voilà, reconnu avec toute l'autorité qui s'attache à la parole du premier ministre hellénique !

Dans sa réplique, M. Vénizélos a insisté encore une fois, avec des arguments à l'appui, sur le caractère intergouvernemental de la dette découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff (*ibid.*, p. 51). Il y est revenu dans ses lettres au Secrétaire général de la S. d. N. en date des 8 septembre et 11 septembre (Distr. 2196, pp. 55 et 57<sup>2</sup>), tout en rappelant qu'il ne voyait pas les buts de la demande bulgare d'interprétation.

11. — Dans les lettres subséquentes adressées par la délégation hellénique au Secrétaire général, on revient sur l'idée que c'est l'application du moratoire Hoover aux réparations dues par la Bulgarie qui serait en discussion, et que, « quelle que soit la nature de la dette de l'émigration, le Gouvernement hellénique en demanderait en tout cas la suspension comme condition *sine qua non* pour son acquiescement éventuel à la suspension des réparations bulgares » (Distr. 2196, p. 73<sup>3</sup>). Mais à aucun moment les représentants de la Grèce n'ont abandonné leur thèse du caractère intergouvernemental de la dette découlant de l'Accord

<sup>1</sup> Pp. 59-60.

<sup>2</sup> » 75 et 76.

<sup>3</sup> P. 98.

Caphandaris-Molloff, ni n'ont reconnu le bien-fondé de la thèse bulgare.

Comme, d'autre part, la Bulgarie n'a pas cessé un instant de soutenir que cette dette est de nature privée, au profit d'obligataires privés, il est évident que le différend sur ce point existe entre la Bulgarie et la Grèce, et il subsiste toujours, même après la conclusion de l'Arrangement gréco-bulgare signé à Athènes le 12 novembre 1931, sur la recommandation du Conseil de la Société des Nations du 19 septembre 1931, pour le règlement pratique des paiements pendant l'année en cours, « tous droits réservés ». L'article 6 de cet arrangement stipule, en effet, en propres termes : « Le présent arrangement ne modifie pas la situation de droit des Parties, telle qu'elle existait au moment où le Conseil de la S. d. N., par sa résolution du 19 septembre 1931, a demandé à la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif. »

12. — Ainsi, et pour conclure sur la première question soumise à la Cour, il y a lieu de constater qu'à l'occasion de l'application du moratoire Hoover, un différend a surgi entre la Bulgarie et la Grèce, au sens de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff intervenu à Genève le 9 décembre, différend portant sur la nature juridique de la dette découlant de cet accord. Ce différend, bien que né à l'occasion de la proposition du président Hoover, existe indépendamment de la question du moratoire, et subsiste entier entre la Bulgarie et la Grèce, même après la signature de l'Arrangement pratique gréco-bulgare du 12 novembre 1931, et attend sa solution par la Cour.

\* \* \*

#### Deuxième question :

13. — *Quelle est la nature juridique des obligations pécuniaires découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff ?*

Pour donner une réponse exacte et complète à cette question, il convient de préciser l'objet et la portée de l'accord susdit.

Cet accord n'a pas le caractère d'une convention indépendante et principale, se suffisant par elle-même. Tout au contraire, il constitue le complément et la modification de certaines stipulations du « Plan de paiements » établi le 8 décembre 1922 par la Commission mixte gréco-bulgare, lequel Plan avait « pour objet de régir les paiements incombant

aux Gouvernements bulgare et grec vis-à-vis des émigrants<sup>1</sup>, en exécution de la Convention d'émigration réciproque de Neuilly, et de régler les exportations de fonds, de l'un vers l'autre pays, corrélatives à ladite convention » (article premier du Plan de paiements). L'Accord Caphandaris-Molloff, en effet, commence par ces termes : « Aux lieu et place des dispositions actuelles de l'article 9, paragraphes 2, 3 et 4, et des articles 11 à 19 du « Plan de paiements » du 8 décembre 1922, les dispositions suivantes prendront effet. » Comme le dit le Comité international des experts de Londres de 1931, dans son rapport final, paragraphe 15 : « Cet accord a traité au remboursement des biens laissés par les réfugiés bulgares en Grèce et par les réfugiés grecs en Bulgarie. » (Distr. 2196, p. 65<sup>2</sup>.) Et le rapport ajoute : « Cette dette [la dette de la Grèce découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff] représente le solde débiteur que la Grèce doit payer au Gouvernement bulgare comme résultant du solde des comptes relatifs aux biens laissés par les réfugiés bulgares en Grèce et par les réfugiés grecs en Bulgarie. »

14. — Ainsi donc, les obligations découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff ont leur source dans la Convention gréco-bulgare d'émigration réciproque du 27 novembre 1919, et c'est à elle qu'il faudra se reporter si l'on veut comprendre la portée dudit accord et pénétrer la nature juridique des obligations qui en découlent.

Dans l'article premier de la Convention de 1919, les Hautes Parties contractantes reconnaissent à leurs ressortissants minoritaires le droit d'émigrer librement dans leurs territoires respectifs ; et par l'article 2 elles s'engagent à faciliter, par tous les moyens, l'exercice de ce droit et à n'apporter aucune entrave à la liberté d'émigration. « En particulier, dit l'article 2, alinéa 2, l'exercice du droit d'émigration ne portera pas atteinte aux droits pécuniaires des émigrants, tels que ces droits se trouvent constitués au moment de l'émigration. » Dans cet ordre d'idées, l'article 6 autorise les émigrants à emporter librement ou à faire transporter leurs biens meubles de toute nature ; et quant aux immeubles, l'article 7 dispose : « Les biens immeubles, ruraux ou urbains, appartenant aux émigrants volontaires ou aux communautés visées à l'article 6, seront liquidés conformément aux dispositions ci-après, par la Commission mixte prévue à l'article 9. »

L'article 9 détermine les attributions de cette Commission, entre autres celle « de liquider les immeubles des émigrants »

<sup>1</sup> Le terme « émigrants » couvre aussi bien les émigrés se prévalant de l'article 12 de la Convention d'émigration que les émigrants futurs.

<sup>2</sup> P. 88.

et de fixer « les modalités de l'émigration et de la liquidation des biens immobiliers ».

L'article 10 précise que « la Commission mixte aura tout pouvoir pour faire procéder à l'estimation des biens immobiliers, les intéressés étant entendus ou ayant été dûment convoqués pour être entendus », et ajoute : « Le Gouvernement du pays où la liquidation aura eu lieu devra verser à la Commission mixte, dans les conditions à fixer par celle-ci et pour être remis aux ayants droit, le montant de la valeur des biens immobiliers liquidés qui resteront la propriété dudit Gouvernement. » Enfin, l'article 11 stipule : « Des fonds seront avancés à la Commission mixte par les États intéressés, en vue de faciliter l'émigration et dans les conditions fixées par ladite Commission. Celle-ci avancera aux émigrants, dans la mesure des fonds disponibles, la valeur de leurs biens immobiliers. »

15. — Le « Règlement sur l'émigration réciproque et volontaire des minorités grecques et bulgares », du 6 mars 1922, élaboré par la Commission mixte pour l'application de la Convention de 1919, explique et complète les dispositions de celle-ci.

L'article 19 du règlement porte que le prix des immeubles liquidés, fixé par la Commission mixte, sera payé à l'ayant droit, partie en argent comptant, partie en obligations spécialement émises à cet effet par les deux Gouvernements. « Les obligations seront productives d'intérêt. Elles seront des fonds d'État, couverts par les garanties supplémentaires nécessaires pour rendre possible à l'émigrant la mobilisation immédiate de ces titres, dans son pays de destination, en vue de son installation nouvelle. »

L'article 20 stipule que « Aucun candidat-émigrant ne peut être obligé de quitter le pays ou être dépossédé de ses biens avant d'avoir reçu le paiement intégral de ceux-ci, dans les formes prévues à l'article précédent », et l'article 21 ajoute : « Après le paiement du prix, les biens liquidés par la Commission mixte sont acquis à l'État sur le territoire duquel ils sont sis et sur les fonds duquel ils ont été payés. »

L'article 28 applique les mêmes règles aux biens des émigrés.

L'article 64 répète : « Après la décision de liquidation, la Commission mixte fera tenir à l'ayant droit le prix du bien liquidé, dans les formes prévues à l'article 19. — Après ce paiement, l'émigrant perd tout droit sur les biens liquidés, ceux-ci étant devenus la propriété de l'État sur les fonds duquel ils ont été payés. »

16. — Les textes précités montrent suffisamment le caractère juridique de l'engagement de chacun des Gouvernements des pays où la liquidation a lieu de verser à la Commission mixte la

valeur des biens des émigrants que ce Gouvernement acquiert par suite de la liquidation. Cet engagement est essentiellement contracté envers des particuliers, les émigrants. La Convention de 1919 ne permet pas la dépossession des émigrants de leurs biens avant le paiement préalable d'un juste prix, et conserve pleinement aux émigrants leur droit de propriété sur leurs biens immeubles, jusqu'au paiement du prix. Par la liquidation, ce droit se transforme en une créance d'indemnité sur l'État qui acquiert la propriété des biens liquidés. Ce droit à indemnité obtient sa réalisation par la voie prévue aux articles 10 et 11 de la convention; le Gouvernement dans le pays duquel la liquidation est effectuée verse à la Commission mixte la valeur des biens liquidés qui deviennent sa propriété, et la Commission de son côté la remet aux ayants droit, pour autant qu'elle ne la leur a déjà avancée sur les fonds avancés par ce même Gouvernement.

Tout cela montre jusqu'à l'évidence que l'obligation assumée par les Gouvernements bulgare et hellénique de verser à la Commission mixte pour le compte des émigrants la valeur de leurs biens liquidés, qui deviennent par là la propriété des Gouvernements respectifs, est une obligation de nature privée, et cela non de Gouvernement à Gouvernement, mais de Gouvernements à particuliers, en l'occurrence les émigrants.

17. — Cette nature, de droit privé, de l'engagement de chacun des deux Gouvernements à indemniser ses émigrants pour la valeur de leurs biens abandonnés et liquidés, a été reconnue de la façon la plus explicite par la Commission mixte dans la note explicative du Plan de paiements, datée du 8 décembre 1922 : « Chacune des deux Hautes Parties, dit cette note, doit faire face aux dépenses qu'implique pour elle la liquidation des biens des émigrants. Cette liquidation est, en réalité, *l'achat* par les Gouvernements — dans des conditions déterminées — de biens immobiliers des émigrants; chacun des Gouvernements doit affecter des ressources suffisantes au paiement de ces propriétés. » « Le texte de la Convention d'émigration prouve à l'évidence qu'il était dans la pensée des signataires de cet acte que les paiements subséquents aux liquidations seraient effectués au comptant (article 10). Cette conception était d'ailleurs la plus logique, étant donné que les paiements sont *la contre-partie de valeurs réelles acquises* à l'État, — à savoir les propriétés *privées*, — et encore en raison du fait que les émigrants ont un besoin immédiat des sommes qui *leur sont dues*, pour pouvoir s'installer dans leur nouveau pays. Pourtant, la Commission mixte, qui doit « fixer les conditions » dans lesquelles seront faits les versements prévus par la convention, a pris en considération les difficultés financières qui ont assailli les deux États...

C'est pourquoi elle a envisagé la possibilité de substituer, à la plus grande partie des paiements comptant prévus par la convention, des paiements à terme effectués par le moyen de titres spéciaux. »

L'article 19 du règlement déjà cité, d'accord avec la convention, stipulait que ces titres seraient des obligations spécialement émises par l'État où la liquidation avait eu lieu et qui acquerrait la propriété des biens liquidés. Il en résultait que « les paiements que devrait effectuer chacun des deux États auraient comme bénéficiaires des personnes devenues sujets de l'autre État; qu'ainsi donc les émigrés bulgares se trouveraient détenteurs de titres grecs et les émigrés grecs détenteurs de titres bulgares; qu'ainsi encore chaque Gouvernement devrait assurer le service de ses titres dans l'autre pays » (Distr. 2196, p. 19<sup>1</sup>). Pour remédier aux inconvénients d'ordre matériel et moral d'une pareille situation, la Commission mixte a inventé le système ingénieux de la subrogation. « La subrogation mutuelle des deux Gouvernements, prescrite dans les articles 6 et 7 du Plan, supprime ces inconvénients.

« Grâce au *mode de paiement* ainsi prévu, l'émigrant n'a aucun rapport avec le Gouvernement du pays qu'il quitte; les titres dont il est porteur sont émis par le Gouvernement de son pays d'installation et sont payables, principal et intérêt, par celui-ci. — Cette *méthode* entraîne évidemment l'établissement entre les deux Gouvernements de comptes de compensation (régis par les articles 9, 11, 16 et 17) et l'affectation, par chacune des Parties, de garanties couvrant les créances, tant des émigrants que de celui des Gouvernements par le crédit duquel se solderont les comptes de compensation. »

18. — Ainsi, *simpliciter causa*, on en arriva à la formule de la subrogation mutuelle des deux Gouvernements pour les *paiements à terme*. L'article 6 du Plan de paiements porte: « Chacun des Gouvernements se substitue, en bloc, à l'autre Gouvernement dans le *service* des paiements à terme dus par celui-ci, et simultanément, en contre-partie, il est subrogé aux droits qu'ont vis-à-vis de cet autre Gouvernement les émigrants créanciers dont il assume le paiement. »

L'article 7 du Plan ne fait que consacrer les corollaires du principe de subrogation énoncé à l'article précédent.

Rien dans ces stipulations ne modifie la substance des droits que possèdent les émigrants, droits qui consistent à recevoir une indemnité équitable et adéquate à la valeur de leurs biens liquidés, et cela du Gouvernement qui, par la

<sup>1</sup> P. 29.

liquidation, a acquis la propriété de ces biens et doit en payer la valeur à l'ayant droit (articles 21 et 64 du règlement).

D'ailleurs, l'article premier du Plan de paiements exprime en propres termes qu'il a « pour objet de régir les paiements incombant aux Gouvernements bulgare et grec, *vis-à-vis des émigrants*, en exécution de la Convention d'émigration réciproque de Neuilly... », et de la sorte souligne que les créanciers de ces paiements sont les émigrants eux-mêmes.

19. — Au surplus, il convient d'insister sur le fait que l'article 6 précité stipule expressément que chacun des Gouvernements se substitue à l'autre seulement « dans le *service* des paiements à terme dus par celui-ci » aux émigrants pour la valeur de leurs biens liquidés et devenus sa propriété.

Cette substitution *n'a qu'une portée limitée et technique*, seulement pour le service financier des paiements à terme; elle ne touche pas au fond du droit de l'émigrant d'être indemnisé et de recevoir la contre-valeur de ses biens liquidés sur les fonds du Gouvernement dont il quitte le territoire et qui acquiert la propriété des biens de cet émigrant (art. 21 et 64 du règlement).

Ce serait un non-sens, contraire à la nature des choses et à la plus élémentaire équité, que d'admettre que par l'effet du Plan de paiements la Bulgarie et la Grèce se sont interverti les rôles et que chacune d'elles s'est engagée, contrairement à la Convention d'émigration, à payer aux émigrants la contre-valeur des biens qu'ils ont dû laisser dans l'autre pays et dont cet autre pays a acquis la propriété au moyen de la liquidation! Eussent-elles cette idée extraordinaire, que le Plan de paiements, établi en dehors de la participation des intéressés eux-mêmes et sans leur consentement, ne saurait leur être opposable, ni porter atteinte aux droits que les émigrants tiennent de la Convention de 1919.

20. — Par conséquent, la subrogation mutuelle des deux Gouvernements, stipulée à l'article 6 du Plan, n'est qu'une simple modalité — nous dirions volontiers une modalité de comptabilité financière — adoptée en vue de faciliter l'accomplissement des obligations de chacun des deux Gouvernements envers les émigrants dont il a acquis les biens liquidés par l'intermédiaire de la Commission mixte; c'est un mode de règlement des comptes réciproques et des obligations des deux Gouvernements envers les émigrants, telles que ces obligations découlent de la Convention d'émigration de 1919, sans que l'essence de ces obligations soit en rien affectée par ce mode de règlement.

C'est précisément à raison de la nature de dette privée de ces obligations, et à raison aussi de l'affectation spéciale

du solde éventuel de la compensation des comptes des deux Gouvernements résultant de la liquidation des biens des émigrants, que l'article 16, alinéa final, du Plan de paiements disposait expressément — ce qui va de soi — qu'il ne saurait être opposé par l'État débiteur une compensation quelconque entre ces dettes et tout autre compte pendant entre les deux pays.

Le solde des comptes de l'émigration entre les deux États conserve entièrement le caractère de dette privée qu'il tire de l'origine de ces obligations, dues à titre de biens privés, car les arrangements en vertu desquels les Gouvernements en assurent le paiement (partiel) à titre de simple *intermédiaire* ne peuvent pas modifier leur nature fondamentale de dette privée. — Du reste, si, aux termes de l'article 6 du Plan de paiements, chacun des Gouvernements se substitue, en bloc, à l'autre Gouvernement dans le service des paiements à terme dus par celui-ci, « simultanément et en contre-partie, il est subrogé aux droits qu'ont vis-à-vis de cet autre Gouvernement les émigrants-créanciers dont il assume le paiement ». Or, qui dit subrogation, dit conservation du droit tel quel, sans aucun changement de sa nature, de son caractère, ni de son étendue.

En droit, le solde créateur résultant de la compensation des comptes d'émigration entre les deux États conserve sa nature originaire de créance privée, à titre de biens privés.

21. — L'Accord Caphandaris-Molloff intervenu à Genève le 9 décembre 1927 n'a point touché à l'essence et à l'économie du Plan de paiements de 1922, ainsi que cela apparaît clairement dans son préambule (*supra* 13). Le principe de subrogation mutuelle, imaginée par le Plan de 1922, est maintenu. L'Accord Caphandaris-Molloff précise la forme et le contenu des titres définitifs à émettre par les deux Gouvernements aux émigrants, stipule leur taux d'intérêt et les privilèges attachés à ces titres, règle leur remboursement, par tirage ou rachat, et fixe les bases de leur amortissement en 30 années. L'article 4 organise les règlements *provisaires* semestriels des comptes d'émigration entre les deux Gouvernements et le versement des intérêts et amortissements par l'État à la charge duquel la comparaison périodique des comptes fait ressortir un solde débiteur. L'article 5 organise le règlement *final* des comptes d'émigration entre la Bulgarie et la Grèce et assure le remboursement du solde en 60 semestrialités comprenant l'intérêt et l'amortissement, au moyen de 60 effets souscrits par le Gouvernement débiteur et remis à une banque neutre désignée par le Conseil de la Société des Nations.

Toutes ces stipulations ont été conclues sous les auspices et sous la garantie politique du Conseil de la Société des

Nations, et sont venues remplacer le fonds de garantie prévu par l'article 19 du Plan de paiements de 1922, fonds qui devait se composer de toutes les propriétés liquidées, mais dont la Grèce a unilatéralement disposé, au mépris des droits des émigrants bulgares qu'il était destiné à garantir.

22. — Répétons donc que l'Accord Caphandaris-Molloff n'a changé en rien le système et le mécanisme du Plan de paiements de 1922, dans lequel il s'est parfaitement intégré ; il a apporté seulement quelques modifications et améliorations à la technique des titres et des paiements.

Cet accord, pas plus que le Plan de 1922, ne modifie et n'altère nullement le caractère privé des obligations des Gouvernements respectifs vis-à-vis des émigrants, puisqu'il a entièrement maintenu le principe fondamental dudit Plan relatif à la subrogation, avec son trait essentiel de n'être qu'une modalité du paiement des indemnités dues aux émigrants pour leurs biens liquidés. De même, les obligations intergouvernementales qui résultent, par suite de la subrogation, de la compensation des comptes de liquidation, conservent leur nature originaire de dette privée et leur affectation spéciale et, pour cette raison, ne peuvent donner lieu à des compensations avec d'autres comptes, créances et dettes entre les deux États.

Les articles 4 et 5 de l'Accord Caphandaris-Molloff, qui ont succédé aux articles 14, 16, alinéa 8, et 17 du Plan de paiements, autant que l'ensemble du système établi par ces deux actes internationaux et la nature des choses, comportent l'affectation du solde débiteur du règlement des comptes de liquidation entre les deux Gouvernements aux paiements dus aux émigrants-créanciers.

Par ailleurs, tous les développements donnés plus haut relativement au Plan de paiements sont également valables pour l'Accord Caphandaris-Molloff.

23. — En conclusion, les développements qui précèdent peuvent se résumer comme suit.

L'Accord Caphandaris-Molloff de 1927, ensemble avec le Plan de paiements de 1922 auquel il fait suite, ne constituent qu'une mesure d'application de la Convention gréco-bulgare de 1919 d'émigration réciproque, notamment une modalité du paiement aux émigrants de la valeur de leurs biens expropriés par l'État qui acquiert la propriété de ces biens par la procédure de la liquidation effectuée par la Commission mixte.

Si, pour des raisons de commodité pratique et de simplification des paiements et des transferts de capitaux, les auteurs du Plan de 1922 et de l'Accord de 1927 ont inventé le système de la substitution et de la subrogation réciproque des Gouvernements bulgare et grec, avec paiement effectif

seulement du solde débiteur après compensation des comptes de liquidation entre ces deux Gouvernements, — les droits des émigrants et les obligations des Gouvernements n'en restent pas moins tels qu'ils découlent de la Convention d'émigration de 1919, qui est le fondement et la source de ces droits et obligations: d'une part, droit des émigrants sur l'État dont ils quittent le territoire et auquel ils abandonnent la propriété et la possession de leurs biens immeubles, et, inversement, dette de l'État qui, en obtenant les biens des émigrants, s'est engagé, par la convention, à les payer à leur entière valeur.

Le fait que, par l'effet du mécanisme de la subrogation, les titres définitifs remis en paiement aux émigrants sont libellés au nom de l'État d'affinité sur le territoire duquel les émigrants sont venus s'installer, au lieu d'être émis par l'État d'origine qui a acquis la propriété des biens abandonnés et liquidés des émigrants et qui seul est débiteur direct de la valeur de ces biens envers les émigrants, ce fait, disons-nous, n'est qu'une apparence qui ne saurait tromper personne et qui ne change en rien les droits des émigrants et les obligations des gouvernements, tels que ces droits et obligations découlent de la Convention de 1919, des principes généraux du droit et de l'équité. Par suite de la subrogation, les deux Gouvernements intéressés assument, *l'un pour le compte de l'autre*, à titre d'intermédiaire, le paiement des indemnités dues aux émigrants, mais chaque Gouvernement n'en reste pas moins en définitive le vrai et unique débiteur du prix des biens qu'il a acquis grâce à la liquidation en vertu de la Convention de 1919.

Ce serait un non-sens d'admettre que, par ce jeu de la subrogation, l'État débiteur du chef du règlement des comptes d'émigration, en l'occurrence la Grèce — parce que le nombre des réfugiés bulgares de Grèce est beaucoup plus considérable que le nombre des réfugiés grecs de Bulgarie —, a pu se soustraire à sa dette envers les réfugiés pour leurs biens et transférer sur la Bulgarie la charge de payer aux ayants droit les indemnités dues pour ces biens, que la Grèce s'est appropriée et dont elle a disposé ou qu'elle détient encore!

La dette de chaque Gouvernement de payer aux émigrants qui ont quitté son territoire la contre-valeur de leurs biens liquidés dont ce Gouvernement a acquis la propriété, est une dette de nature privée, à titre de biens privés, quelles qu'en soient les modalités de paiement. Il en est de même du solde débiteur que le règlement des comptes de liquidation, en exécution de la Convention d'émigration de 1919 et des accords subséquents de 1922 et 1927, ferait ressortir à la charge de la Grèce ou de la Bulgarie en conséquence de leur subrogation aux droits des émigrants vis-à-vis de leur pays

d'origine, car la subrogation ne modifie en rien la nature et le caractère du droit. Ces dettes ne sont donc pas susceptibles d'être compensées avec les dettes intergouvernementales entre les mêmes États.

PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES,

PLAISE A LA COUR,

Dire :

1° qu'il y a en l'occurrence différend entre la Bulgarie et la Grèce au sens de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff, intervenu à Genève le 9 décembre 1927, et

2° que les obligations pécuniaires découlant dudit accord sont de nature privée, à titre de biens privés, envers des particuliers.

Sofia, le 28 décembre 1931.

L'Agent du Gouvernement bulgare :

(Signé) TH. THÉODOROFF.

---