

Genève, le 8 janvier 1946.

Avoirs allemands en Suisse

Monsieur le Conseiller Fédéral Max PETITPIERRE
 chef du Département Politique Fédéral

B E R N E

Monsieur le Conseiller Fédéral,

Par lettre du 8 décembre

1945, vous avez bien voulu m'informer que le Conseil Fédéral désirait une consultation juridique sur la prétention des Puissances Alliées de pouvoir saisir les avoirs allemands en Suisse, en tenant compte de l'évolution de la situation qui s'est produite depuis le début du mois de juillet dernier, époque à laquelle je vous avais donné une première appréciation à ce sujet; cette appréciation était inévitablement sommaire étant donné les incertitudes qui existaient au sujet de la situation de l'Allemagne et des intentions des Puissances victorieuses.

J'ai l'honneur de vous donner l'avis juridique que vous m'avez demandé, non sans relever cependant que la situation de l'Allemagne, pour être moins obscure qu'il y a six mois, n'est pas de nature à dissiper tout espèce de doutes et, qu'en particulier, ni la durée de l'occupation dont elle sera encore l'objet



n'est fixée, ni ne paraissent hors de conteste les titres juridiques en vertu desquels les Puissances Alliées y exercent des pouvoirs gouvernementaux. La documentation que je possède ne saurait, dans les circonstances actuelles être exhaustive. Outre les documents et renseignements que vous avez mis à ma disposition, j'ai pu consulter toute une série de proclamations placardées en Allemagne par les autorités occupantes, affiches dont la Bibliothèque de la Société des Nations à Genève, possède une collection, mais celle-ci est loin d'être complète.¹⁾

Au bénéfice de ces quelques réserves, le problème qui m'est soumis me paraît devoir donner lieu aux considérations et aux conclusions suivantes :

EXPOSE DE FAIT

En exécution de l'accord conclu par la Suisse avec les délégués des Puissances alliées le 8 mars 1945, le Conseil Fédéral qui avait déjà adopté un Arrêté du 16 février 1945 instituant l'indisponibilité des avoirs allemands en Suisse, a promulgué les Arrêts des 27 avril, 29 mai, 3 juillet et 7 septembre 1945 qui complètent les mesures de blocage dirigées contre ces biens; puis il a

1) Je citerai ces proclamations sans en indiquer la date car elles n'en portent point; il y est seulement indiqué qu'elles entrent en vigueur à la date de leur première promulgation.

assuré la revendication des biens pillés et volés dans les territoires occupés pendant la guerre mondiale par ses deux Arrêtés des 20 août et 10 décembre 1945, et l'ouverture des "safes" de ressortissants allemands par arrêté du 30 novembre 1945.

Ces mesures ne paraissent avoir donné que partiellement satisfaction aux Puissances Alliées.

Elles ont publié, le 2 août 1945, la "Déclaration de Potsdam" qui révèle nettement leur intention d'obtenir la livraison des avoirs allemands situés dans des Etats étrangers, sans en excepter les pays restés neutres pendant la guerre. Cette Déclaration contient en effet les passages suivants :

Chiffre 18 : "Des mesures appropriées seront prises par le Conseil de contrôle pour exercer le contrôle et disposer des avoirs détenus par des Allemands à l'étranger pour qu'ils soient placés sous le contrôle des Nations-Unies qui ont pris part à la guerre contre l'Allemagne".

IV. Chiffre 3 : "Les exigences des Etats-Unis, du Royaume-Uni et des autres pays qui ont droit aux réparations seront couvertes par les zones occidentales d'occupation et par certains avoirs allemands se trouvant à l'étranger".

Dès les 3 et 4 août l'Ambassade de France et les Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis adressèrent au Département Politique des notes semblables selon lesquelles

"les Puissances occupantes en Allemagne revendiquent le droit de propriété ou le contrôle des biens, situés en Suisse, qui sont propriété allemande ou sous le contrôle allemand... conséquence du fait que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Union Soviétique et la France ont assumé l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne".

Il fut répondu à ces notes, le 25 septembre 1945, par le Département Politique qui releva avec pertinence que

"selon la conception du Conseil fédéral...l'occupation effective du territoire allemand par les Puissances Alliées ne peut guère avoir d'effets "au delà des frontières de l'Allemagne", et

que le recensement des avoirs allemands en Suisse était fait par la Confédération dans son propre intérêt et pour ses propres besoins.

Il était ajouté que

"le Conseil Fédéral n'a pas l'intention de protéger les biens, propriété de ressortissants allemands qui ont, durant les hostilités, commis des crimes ou agi contrairement au droit des gens et aux lois de la guerre. Il est prêt à examiner dans chaque cas particulier les revendications que pourraient faire valoir les Gouvernements Alliés à l'égard de ces biens".

Les trois Ambassades et Légations Alliées revinrent à la charge par des notes du 15 octobre 1945 dans lesquelles elles demandaient d'urgence, pour assurer l'exécution de l'accord du 8 mars 1945, que toute une série de mesures fussent prises par la Suisse, dont les principales intéressant la présente consultation, sont :

- 1° la communication complète et détaillée de tous les renseignements concernant le recensement des avoirs allemands en Suisse;
- 2° l'approbation par les Alliés de tout acte de disposition des avoirs allemands ou sous contrôle allemand, l'annulation de toutes transactions déjà effectuées à ce sujet et la participation des Alliés au contrôle de ces transactions par un système de délivrance de licences;

- 3° la l'imposition de sanctions appropriées en cas d'infractions aux décrets et réglementations concernant les avoirs allemands ou sous contrôle allemand;
- 4° la réduction de fr. 25.000.- à fr. 10.000.- de la valeur des biens mobiliers exemptés de l'obligation du recensement.

De même qu'aux notes alliées précédentes, le Conseil fédéral, dans ses réponses du 1er novembre 1945, dut opposer une fin de non recevoir à ces exigences. Il releva qu'elles aboutissaient à prétendre imposer à la Suisse des obligations qui n'étaient pas du tout contenues dans l'accord du 8 mars 1945, à soumettre à l'approbation préalable des Puissances Alliées les décisions à prendre par les Autorités fédérales au sujet des avoirs allemands en Suisse, sans qu'il soit possible de discerner la base juridique des prétentions alliées.

Cette réponse donnait, en revanche, aux Puissances alliées tous apaisements en ce qui concernait la revendication des biens enlevés dans les pays occupés pendant la guerre et fut suivie, comme je l'ai déjà relevé, de la promulgation d'une législation spéciale, dérogeant aux règles du code civil suisse, pour protéger les personnes qui avaient été victimes d'actes de spoliation.

Enfin, par des Aide-mémoire du 23 novembre 1945, le Département Politique porta à la connaissance desdites Ambassade et Légation Alliées le résultat provisoire du recensement des avoirs allemands en Suisse qui s'élève à environ un milliard de francs suisses, mais en prenant

soin de relever que l'"accord financier du 8 mars 1945 entre la Suisse et les Puissances Alliées (chiffre II, litt.a) ne prévoit une enquête sur les avoirs allemands que pour "les besoins suisses" et que cette communication ne constituait pas "une reconnaissance d'une obligation juridique quelconque".

Enfin, le Conseil de Contrôle, autorité suprême des Puissances occupantes en Allemagne, composé du général Eisenhower, du maréchal Montgomery, du maréchal Joukov et du général Koenig, a promulgué le 30 octobre 1945 une loi No 5 sur la remise et la saisie de la fortune allemande à l'étranger dont j'aurai encore à faire l'analyse; elle prévoit le transfert à une commission spéciale de tous les droits et avoirs appartenant à des Allemands à l'étranger.

Je ne crois pas me tromper en émettant l'hypothèse que cette loi a dû être adoptée pour donner une base juridique aux prétentions des Puissances Alliées sur les biens allemands à l'étranger et dans l'intention de combattre l'argumentation des Puissances neutres (la Suisse ne doit pas avoir été seule à la formuler) de l'absence de tout fondement, en droit, des demandes de livraison des biens allemands qui leur étaient adressées.

Le Gouvernement de Washington a proposé d'entamer avec la Suisse des négociations à ce sujet. Le Conseil Fédéral a accepté, une partie difficile va s'engager. Il s'agit d'examiner si cette loi No 5 du Conseil de Contrôle du 30 octobre 1945 peut avoir une incidence quelconque en Suisse, et, en cas d'affirmative, dans quelle mesure il est possible d'en reconnaître les effets.

diverses catégories, l'obligation internationale du neutre ou sa faculté de les reconnaître serait plus ou moins étendue. II. L'EXPOSE DU DROIT nécessaire de remonter à la genèse des pouvoirs que les Puissances Alliées exercent en Allemagne.

EXAMEN DU FONDEMENT JURIDIQUE
DES DROITS INVOQUES PAR LES PUISSANCES ALLIEES

La situation dans laquelle se trouve l'Allemagne n'a été que peu modifiée depuis ma consultation du 6 juillet 1945. de l'Allégeance Aucune nouvelle étude de toutes les. Aucun gouvernement central n'a pu y être établi, bien qu'il en ait été question à maintes reprises dans la presse. Le territoire du Reich fait toujours l'objet d'une occupation militaire par quatre grandes Puissances, la Grande-Bretagne y exerçant ses pouvoirs dans le nord-ouest, la Russie dans le centre et le nord-est, les Etats-Unis dans une autre partie du centre et dans le sud-est, la France dans une partie des régions rhénanes et dans le sud.

Lorsqu'on embrasse l'ensemble - dans la mesure où il peut être actuellement connu - des mesures adoptées par les Puissances Alliées en Allemagne, on est amené à constater que les unes relèvent de l'occupation militaire, les autres ont déjà le caractère de dispositions, avant la lettre, à introduire dans les futurs traités de paix, les troisièmes touchent à la succession d'Etats. Selon qu'il serait possible de les classer dans l'une ou l'autre de ces catégories et intérêts où qu'elles se trouvent, qu'elles sont autorisées

diverses catégories, l'obligation internationale du neutre ou sa faculté de les méconnaître serait plus ou moins étendues. Il est, pour en mesurer la répercussion, nécessaire de remonter à la genèse des pouvoirs que les Puissances Alliées exercent en Allemagne.

1. La capitulation inconditionnelle

de l'Allemagne militaires, le genre de cette occupation doit encore être précisé, car l'étendue des pouvoirs. La situation actuelle de l'Allemagne, en droit des gens, est très particulière. Une nouvelle étude de toutes les occupations militaires qui se sont produites au cours de l'histoire m'a confirmé dans l'idée qu'aucun précédent similaire ne s'est jamais réalisé. Son cas est entièrement nouveau et aucun auteur de droit des gens n'a jamais envisagé le régime sous lequel vit actuellement l'Allemagne.

Il a son origine dans la capitulation inconditionnelle du Reich.

Mais cette capitulation est-elle celle de l'Allemagne elle-même, en tant qu'Etat, ou seulement celle de ses chefs militaires, c'est-à-dire celle de ses armées ?

La question est très importante, car si c'était l'Etat allemand qui avait inconditionnellement capitulé, les Puissances Alliées pourraient soutenir qu'elles ont implicitement obtenu son consentement d'exercer une autorité illimitée sur son territoire et sur tous ses droits et intérêts où qu'ils se trouvent, qu'elles sont autorisées

Stabli le 29 avril 1945 et portant la signature de Hitler

par le Reich lui-même d'exercer, en ses lieu et place, toute sa souveraineté et d'agir comme le ferait un gouvernement allemand légal, politique et autonome.

S'il fallait admettre, au contraire, que c'étaient les armées allemandes, et elles seules, qui ont capitulé, les Puissances Alliées ne seraient évidemment pas fondées à exercer des pouvoirs politiques en Allemagne, mais seulement des pouvoirs d'occupants militaires, le genre de cette occupation devant encore être précisé, car l'étendue des pouvoirs d'un Etat occupant varie selon qu'il s'agit d'une occupation de guerre, ou d'une occupation d'une autre nature. Le problème est extrêmement difficile à trancher, car les faits qui ont entouré cette capitulation inconditionnelle de l'Allemagne ne sont pas d'une telle netteté qu'ils entraînent, par la force de l'évidence, l'adoption de l'un ou l'autre point de vue.

On peut invoquer en faveur d'une capitulation inconditionnelle de l'Allemagne, en tant qu'Etat, le fait qu'elle a été ordonnée par le grand amiral Doenitz, au nom de qui les généraux allemands l'ont signée. Or, Doenitz paraissait, à la date de cette capitulation, le chef d'Etat légal de l'Allemagne. Il avait été investi de cette qualité par décision de Hitler, chef du peuple allemand qui, depuis la loi allemande du 1er août 1934 sur le chef d'Etat (Gesetz über Staatsoberhaupt des deutschen Reiches), portait le double titre de Führer et de Reichskanzler.

Son testament politique qui vient d'être publié par les journaux quotidiens confirme cette investiture. Etabli le 29 avril 1945 et portant la signature de Hitler

et celle des témoins Goebbels et Kreebs, il indiquait le nouveau cabinet et désignait Doenitz en qualité de président du Reich (Tribune de Lausanne du 30 décembre 1945). Il en résulterait que Doenitz, successeur du Führer et investi des mêmes pouvoirs autoritaires que ce dernier, aurait, en réalité, en autorisant la signature de la capitulation inconditionnelle, entraîné la capitulation de l'Etat allemand lui-même, ou mieux de la Nation allemande, de la Volksgemeinschaft. Et cette capitulation étatique aurait eu pour conséquence, étant totalitaire elle aussi, de conférer aux Puissances Alliées des droits de gouvernement absolu sur l'Allemagne, droits devant avoir une certaine irradiation internationale au même titre que ceux d'un authentique gouvernement allemand.

Mais cette thèse n'est pas irréfutable, loin de là. Elle se heurte tout d'abord à l'absence de toute loi conférant au Führer le droit de désigner son successeur. Elle est contraire aussi à la doctrine nationale-socialiste de droit public qui admet que le Führer exerce un pouvoir personnel et autonome qu'il ne tient que de son intime communion avec le peuple et qu'il peut être renversé et remplacé par un autre Führer s'il manque à ses devoirs et obligations.

Bonnard, professeur à l'université de Bordeaux, Le droit et l'Etat dans la doctrine nationale-socialiste, p. 8, 89, 90 et 91, qui cite d'abondantes sources allemandes.

Or ce renversement du Führer fautif n'a pas eu lieu par le grand amiral Doenitz. Il a été tenté, vainement,

par Himmler. Il en résulterait que Doenitz en ordonnant la capitulation inconditionnelle n'aurait pas agi comme Führer de l'Allemagne et que cette capitulation avait une signification et une portée purement militaire. Elle ne serait pas celle de l'Allemagne comme Etat, mais celle de ses armées.

Ce deuxième point de vue est celui qui me paraît le plus exact. Il serre aussi de plus près la réalité.

La capitulation allemande ne s'est pas produite en une fois. On peut en distinguer au contraire plusieurs phases.

Tout d'abord, la capitulation des armées combattant hors du territoire allemand : capitulation des troupes allemandes en Italie (2 mai 1945), puis au Danemark et aux Pays-Bas (4 mai 1945), ensuite en Norvège (7 mai 1945) et en Tchécoslovaquie (8 mai 1945).

Enfin est survenue la capitulation de l'ensemble des forces allemandes qui s'est elle-même réalisée en deux étapes :

Un premier acte de capitulation fut signé à Reims le 7 mai 1945, au quartier-général du général Eisenhower, par le général Jodl, dûment autorisé par le grand amiral Doenitz, et par les généraux Bedell Smith, Sevez et Sousloparev.

Le lendemain, 8 mai 1945, un second procès-verbal de capitulation fut signé à Berlin par le maréchal Keitel, au nom de l'armée allemande, par le maréchal Joukov, au nom de l'armée russe et par le maréchal de l'air Tedder, au nom des troupes anglo-américaines.

puissance L'acte de capitulation signé à Reims a la teneur
suivante :

"1. Nous, soussignés, agissant au nom du haut
"commandement allemand, proclamons la capitula-
"tion inconditionnelle au commandement suprême
"des forces expéditionnaires alliées et, simul-
"tanément, au haut commandement russe, de tou-
"tes les forces de terre, de mer et des airs qui
"sont, à cette date, sous le contrôle allemand.

"2. Le haut commandement allemand donnera im-
"médiatement, à toutes les autorités militaires,
"navales et aériennes allemandes et à toutes
"les forces sous contrôle allemand, l'ordre de
"cesser les opérations actives à 23 h.01, heure
"de l'Europe centrale, le 8 mai et de rester
"dans les positions occupées à ce moment-là. Au-
"cun bateau, navire ou avion ne doit être dé-
"truit et nul dommage ne doit être causé à leur
"machinerie ou à leur équipement.

"3. Le haut commandement allemand adressera
"sans retard aux commandants appropriés tout
"nouvel ordre donné par le commandant suprême
"des forces expéditionnaires alliées et par le
"haut commandement soviétique et en assurera
"l'exécution.

"4. Cet acte de capitulation militaire est
"signé sans préjudice de tout autre instrument
"de capitulation qui pourra le remplacer et
"être imposé, par ou au nom des nations unies
"et être applicable à l'Allemagne et aux forces
"armées allemandes dans leur ensemble.

"5. Pour le cas où le haut commandement alle-
"mand ou des forces quelconques sous son contrô-
"le n'agiraient pas en conformité de cet acte
"de capitulation, le commandement suprême des
"forces expéditionnaires alliées et le haut com-
"mandement soviétique auront recours aux actions
"punitives ou tout autre mesure qu'ils jugeront
"appropriées.

Ce document a manifestement un caractère purement
militaire. Il n'y est question que d'obligations assumées
par le haut commandement allemand et les forces armées sous
son contrôle. Il ne contient aucune clauses politiques. Il
ne règle pas même l'occupation de l'Allemagne par les

Puissances Alliées. Cette occupation n'a aucune base conventionnelle. La seule clause où on pourrait lire une allusion à une capitulation du pouvoir politique en Allemagne, est celle du chiffre 4 où est réservé tout autre instrument de capitulation applicable "à l'Allemagne et aux forces armées allemandes dans leur ensemble". Mais l'effondrement total de l'Allemagne et la disparition de tout organisme politique ont rendu cette clause illusoire. Il n'est pas à ma connaissance qu'un nouvel acte plus complet d'inconditionnelle capitulation de l'Allemagne en tant qu'Etat ait été signé.

Il faut donc admettre que le pouvoir exercé par les Puissances Alliées en Allemagne est un pouvoir militaire, celui inhérent à toute occupation par des forces armées, et qu'elles ne tiennent en tout cas pas de l'Allemagne le droit d'exercer un pouvoir politique qui leur permettrait de se considérer comme les successeurs juridiques de cet Etat. Il n'y a pas eu de convention d'armistice, mais des conventions de complète et inconditionnelle capitulation militaire auxquelles on ne peut attribuer les effets d'un transfert de pouvoirs gouvernementaux sans en solliciter déraisonnablement le texte et sans en forcer les termes.

Néanmoins, la situation juridique des Puissances Alliées en Allemagne est si particulière qu'il convient d'examiner de plus près les diverses éventualités qui ont pu se réaliser.

2. La debellatio. L'Allemagne existe tou-

J'ai déjà exposé dans ma consultation du 6 juillet 1945 qu'il est admis sans discussion, en droit des gens, qu'un Etat vainqueur ne peut devenir titulaire de droits de souveraineté complets sur le territoire d'un pays ennemi que par une cession territoriale résultant d'un traité de paix ou par une disparition totale de l'Etat vaincu, c'est-à-dire par une debellatio, ainsi que cela s'est produit à quelques reprises dans l'histoire, par exemple pour le Transvaal et l'Etat d'Orange complètement absorbés par l'Empire britannique après la grande guerre de l'Afrique australe de 1899 à 1901, et, passagèrement, pour l'Ethiopie après la guerre avec l'Italie de 1934 à 1935.

J'ai relevé que l'Allemagne était détruite comme entité politique et que toutes les conditions de la debellatio étaient réalisées en ce qui la concerne : son territoire est totalement occupé, ses armées détruites, son gouvernement a disparu, son Führer s'est suicidé. Le désastre est si complet que rien ne pourrait humainement s'opposer à un partage de son territoire entre les vainqueurs si ceux-ci étaient animés de la volonté de la faire complètement disparaître.

Mais cette intention est précisément absente. Les Alliés entendent réduire l'Allemagne, modifier ses frontières, la désarmer, anéantir sa puissance militaire. Ils ont déclaré à maintes reprises ne pas vouloir la supprimer. Cela suffit à établir que la disparition de l'Etat allemand par

debellatio ne s'est pas réalisée. L'Allemagne existe toujours; sa souveraineté est suspendue; elle est paralysée pour une durée qu'il n'est pas possible de fixer actuellement; elle n'est pas abolie à jamais.

Ensuite de l'effondrement de tout pouvoir gouvernemental en Allemagne, les Puissances alliées ont pris en mains l'administration de cet Etat. Elles l'ont fait par la Déclaration de Berlin du 5 juin 1945, résultat d'un accord intervenu entre les quatre Grandes Puissances Alliées sans aucune participation de l'Allemagne; il a été consigné dans le document No 1 et publié par la Commission consultative européenne à Londres. Il a la teneur suivante :

"L'Allemagne ayant capitulé sans condition se trouve soumise à toutes les exigences qui pourront lui être imposées par les Puissances victorieuses. Il n'existe plus d'autorité centrale en Allemagne. Il était donc nécessaire de préciser ces exigences particulièrement en ce qui concerne l'avenir immédiat. Tel est l'objet du document suivant.

"Les forces armées allemandes de terre, de mer et de l'air sont complètement vaincues et ont capitulé sans condition... De ce fait, l'Allemagne se trouve soumise à toutes les exigences qui peuvent ou pourraient, à l'avenir, lui être imposées. Il n'existe pas en Allemagne de gouvernement central ou d'autorité centrale en état d'assumer la responsabilité du maintien de l'ordre, de l'administration du pays et de l'exécution des exigences formulées par les Puissances victorieuses.

"Les représentants des commandements suprêmes des quatre Puissances Alliées, agissant au nom de leurs gouvernements, ont en conséquence, fait la Déclaration suivante : "Les Gouvernements Alliés assument par les présentes l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, y compris tous les pouvoirs détenus par le Gouvernement allemand, le haut commandement allemand et tout gouvernement ou autorité de l'Etat, municipale ou locale".

Le document No 2 publié à la même date par la même commission confirme qu'à la suite de la Déclaration

précédente concernant la défaite de l'Allemagne, les Gouvernements des quatre Puissances Alliées ont assumé le pouvoir suprême dans ce pays.

Cette Déclaration du 5 juin 1945 présente la même ambiguïté que je me suis efforcé de dissiper dans les pages précédentes. Elle parle tantôt de la capitulation inconditionnelle de l'Allemagne, tantôt de celle des forces armées allemandes. Je crois cependant avoir établi qu'il ne s'agit pas d'une capitulation de l'Etat, mais des armées de l'Allemagne.

Sur la base de cette Déclaration, les Puissances Alliées ont organisé, pour employer l'expression du "Times", une sorte d'"interrègne" qui a le caractère d'un gouvernement militaire et qui, actuellement, n'est pas encore unifié.

L'expression de "gouvernement militaire" revient constamment dans les actes officiels des Puissances Alliées en Allemagne. Déjà dans la Proclamation No I du Général Eisenhower au peuple allemand (sans date, mais publiée en français dans le No du 28 mai 1945 de la Gazette du Gouvernement militaire du Pays de Bade, zone française), le généralissime américain s'attribue la qualité de "Military Governor" et établit un "Gouvernement militaire" placé sous sa direction.

L'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne est exercée par quatre organes principaux qui sont les suivants :

1^o Un conseil de contrôle, composé de quatre membres, le général Eisenhower, les maréchaux Montgomery et Joukov, le général Koenig; ils exercent cette autorité

sur instructions de leurs gouvernements respectifs; c'est-à-dire que si une difficulté surgit, les gouvernements américain, britannique, russe et français s'en saisissent et la renvoient à la Commission consultative pour les affaires européennes, constituée à Moscou le 30 octobre 1943 et qui siège à Londres.

- 2° Un Comité permanent de coordination qui ne compte pas moins de 64 membres, à savoir : quatre officiers représentant les quatre commandants en chef, plus soixante officiers, à savoir quatre officiers - un par pays - à la tête de quinze sections concernant : l'armée de terre, l'armée de mer, l'armée de l'air, les transports, les affaires politiques, économiques, financières, les réparations, les prestations et restitutions, les affaires intérieures, les communications, les affaires juridiques, les prisonniers de guerre, les déportés et la main d'oeuvre.
- 3° Un Etat-major de contrôle, composé des soixante officiers à la tête des quinze sections qui viennent d'être indiquées.
- 4° Une Autorité interalliée de Gouvernement pour l'administration du Grand-Berlin.

On est donc bien en présence d'un Gouvernement militaire, composé d'officiers des Puissances alliées et agissant conformément aux Instructions d'un organe politique, la commission consultative européenne, dont les décisions ont le caractère de décisions des gouvernements des quatre Puissances Alliées. Mais cette subordination n'est pas de nature, à mon avis, de supprimer le caractère militaire du gouvernement qui s'exerce actuellement en Allemagne, aussi peu, par exemple, qu'une occupation militaire

perdrait ce caractère en temps de guerre, parce qu'elle est toujours subordonnée au pouvoir politique de l'Etat occupant qui donne à ses militaires, en tant qu'organes de l'Etat, les instructions nécessaires. Comme je l'ai déjà relevé, l'expression de "Gouvernement militaire" revient constamment dans les actes officiels desdites Puissances.

Il reste à examiner quelle est la nature de ce gouvernement militaire puisqu'il n'y a pas de bellatio entraînant la disparition définitive de l'Etat allemand, et conférant aux occupants le caractère de successeurs juridiques du Reich.

3. L'occupation de guerre (occupatio bellica).

Cette occupation consiste dans la prise de possession effective et temporaire de territoires ennemis par une armée au cours et pendant la durée d'une guerre internationale.

Art. 42 du Règlement de la Haye de 1907
concernant les lois et coutumes de la
guerre sur terre.

Dans l'occupation de guerre, la souveraineté de l'Etat occupé ne disparaît pas; son pouvoir sur les territoires qui sont placés sous l'autorité de l'Etat ennemi subsiste. Mais il est empêché de l'exercer; il est suspendu pour toute la durée de l'occupation par ses ennemis. Il n'y a donc pas substitution légale de l'autorité du belligérant vainqueur à celle du belligérant envahi, ni succession juridique de l'occupant dans les droits de souveraineté de l'occupé. Les frontières des Etats ne sont pas

modifiées; la nationalité des habitants ne change pas.

L'occupation de guerre donne au belligérant qui en bénéficie le droit d'accomplir sur les territoires de son adversaire des actes utiles aux fins soit de ses armées, soit des populations occupées dont l'ordre public et civil est menacé de chaos. Il en résulte inévitablement un partage de pouvoirs entre les deux Etats antagonistes. L'occupant peut exercer certains droits; l'occupé en possède d'autres. La réglementation à opérer entre ces intérêts divergents relève du droit des gens. Grosso modo, elle est opérée de la manière suivante :

L'ordre constitutionnel de l'Etat occupé doit rester intact. Ses emblèmes publics ne sont pas modifiés. Ses tribunaux doivent continuer à rendre la justice en son nom. Les convictions religieuses et la liberté des cultes ne peuvent pas être violées par l'occupant. Tout l'ordre civil de l'Etat occupé doit être respecté. Son droit privé n'est pas abrogé. L'honneur des personnes, les droits de la famille, la vie des individus sont intangibles. La propriété privée ne peut pas être confisquée; elle aussi doit être respectée. Le pillage est formellement interdit. Les biens des communes et des établissements consacrés aux cultes, à la charité, à l'instruction, aux arts et aux sciences, sont assimilés à la propriété privée, même s'ils appartiennent à l'Etat occupé.

Art. 44 à 47, 50, 56 du Règlement de la Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Enfin, exerçant le pouvoir légal de l'occupé, il a aussi le droit d'édicter des prescriptions qui res-

Telle est la part faite par le droit des gens à la souveraineté de l'Etat occupé.

Voyons maintenant celle de l'Etat occupant. Le droit des gens lui reconnaît certains pouvoirs propres qui tiennent à la nature même de la guerre.

L'occupant peut bénéficier de l'exercice du pouvoir légal de l'occupé; cela signifie qu'il doit rester dans le cadre de ce pouvoir; il ne peut le modifier; il n'a le droit d'exercer que les pouvoirs des autorités de l'Etat occupé, tels qu'ils étaient définis et circonscrits au moment où le vaincu a dû abandonner son domaine territorial, en tout ou en partie, à son vainqueur. Celui-ci est lié par le droit de l'occupé; il est enserré par ses règles légales.

Il ne peut s'en évader que pour prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la sécurité de ses troupes et au maintien de l'ordre public. Dans ces limites, il faut lui reconnaître un incontestable droit de légiférer dont il fait toujours usage en promulguant des lois martiales.

Art. 43 du Règlement de La Haye de 1907 :
 "L'autorité du pouvoir légal ayant passé
 "de fait entre les mains de l'occupant,
 "celui-ci prendra toutes les mesures qui
 "dépendent de lui en vue de rétablir et
 "d'assurer, autant qu'il est possible,
 "l'ordre et la vie publics en respectant,
 "sauf empêchement absolu, les lois en
 "vigueur dans le pays".

L'occupant a donc le droit de suspendre, non pas d'une manière générale, mais sur des points particuliers, la législation en vigueur dans l'Etat envahi; mais seulement lorsque les inéluctables nécessités de la guerre l'exigent. Enfin, exerçant le pouvoir légal de l'occupé, il a aussi le droit d'édicter des prescriptions qui ren-

trent normalement dans les compétences du pouvoir exécutif : il peut amender les règlements ou ordonnances d'application du droit local; il peut les abroger ou en promulguer de nouveaux. Mais toute cette activité doit cependant être justifiée par l'état de guerre auquel le droit en vigueur doit être adapté ou par la nécessité de rétablir l'ordre et la vie publics.

Le droit des gens lui reconnaît encore la faculté de prélever les impôts, droits et péages usuels, et en outre des contributions pour couvrir les besoins de ses armées et les frais d'administration des territoires occupés; il ne peut exiger des réquisitions en nature et des services personnels que pour les besoins de l'armée d'occupation. En revanche il a le droit de s'approprier le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat et se trouvant sur les territoires occupés, ainsi que toute propriété mobilière de nature à servir aux opérations de guerre, pourvu qu'elle soit la propriété de l'Etat ennemi.

Règlement de La Haye de 1907, art. 48, 49, 51, 52, 53.

La maîtrise de l'occupant étant strictement territoriale, puisque l'occupation ne s'étend jamais au delà des parties de l'Etat vaincu qui sont effectivement en possession du vainqueur, les pouvoirs de ce dernier le sont aussi. Ils ne s'étendent en aucun cas hors des territoires de l'Etat occupé; ils ne peuvent jamais s'exercer à l'étranger, ni sur des personnes résident à l'étranger, même si elles ont la nationalité de l'Etat occupé. Verdross a

exprimé cette situation d'une manière aussi concise que possible et claire en écrivant :

"Diese Gewalt ist Gebietshoheit nicht
"Personalhoheit". Völkerrecht, p. 302.

Les droits que le Règlement de La Haye de 1907 reconnaît à l'Occupant sur le domaine public de l'Etat occupé sont expressément limités aux biens qui se trouvent sur le sol de ce dernier.

Art. 55.- "L'Etat occupant ne se considérera
"que comme administrateur et usufruitier des
"édifices publics, immeubles, forêts et ex-
"ploitations agricoles appartenant à l'Etat
"ennemi et se trouvant dans le pays occupé.
"Il devra sauvegarder le fonds de ces propri-
"étés et les administrer conformément aux
"règles de l'usufruit".

L'occupation de guerre prend fin par l'évacuation volontaire, par la libération du territoire et le statu quo ante est alors rétabli; ou bien par une annexion ensuite de conquête qui peut se réaliser, en dehors du cas de la debellatio déjà étudié, par un traité de paix; ou enfin par la cessation de la guerre même sans traité.

Il est bien certain que l'occupation de guerre peut encore durer un certain temps après la fin de la guerre; mais si cette situation se prolonge, on sort de l'occupation de guerre pour entrer dans une occupation d'un autre genre (dont je ferai l'étude ultérieurement) jusqu'à évacuation complète du territoire. On en trouve un exemple mémorable lors de l'écrasement de la Prusse après la bataille d'Jena en 1806. La Prusse fut d'abord dans sa totalité occupée par les troupes françaises et soumise à un régime d'occupation de guerre jusqu'au traité

de Tilsit⁶ des 7/9 juillet 1807 avec la Russie et la Prusse. Selon une convention spéciale du 12 juillet 1807 réglant l'évacuation par les armées françaises des territoires prussiens, l'occupation devait cesser complètement le 1er octobre 1807; mais Napoléon Ier n'évacua complètement la Prusse que sous la pression des premiers revers de la guerre d'Espagne, le 5 décembre 1808, en sorte que l'Etat vaincu vécut pendant seize mois sous un régime d'occupation de guerre prolongé bien que la guerre fut terminée.

Il est certain que l'Allemagne, conquise de haute lutte par les armées des Puissances Alliées a été d'abord placée sous un régime d'occupation de guerre. Mais bien qu'aucun traité de paix n'ait été conclu avec elle, et ne puisse l'être de longtemps, il est permis de se demander si cette occupatio bellica persiste toujours.

La cessation des hostilités, en fait, n'entraîne pas inévitablement la fin du régime de l'occupation de guerre; mais inversement, elle ne la laisse pas non plus nécessairement subsister. Il y a des exemples de véritables occupations de guerre dans l'histoire qui se prolongèrent pendant des années après la signature d'un traité de paix (occupation de la Moldavie et de la Valachie par les Russes après la paix d'Andrinople du 14 septembre 1829 avec l'Empire ottoman); il y eut aussi des occupations de guerre qui cessèrent dès l'entrée en vigueur de Préliminaires de paix et se transformèrent en occupation pacifique, dès avant la conclusion d'un traité de paix. On en possède aussi un exemple célèbre : l'occupation du territoire français par les

armées allemandes après la guerre de 1870-1871; les Préliminaires de paix du 26 février 1871 furent ratifiés par l'Assemblée Nationale le 1er mars, l'échange des ratifications eut lieu le lendemain et, dès le 2 mars, pour employer les termes d'un auteur français "commence l'occupation pacifique et conventionnelle du territoire français "par les Allemands"

Robin, Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre, p. 323.

Si on considère les mesures adoptées par les Puissances Alliées en Allemagne, il faut constater qu'elles sont absolument incompatibles avec l'occupatio bellica.

Ces Puissances se sont arrogé en Allemagne des pouvoirs de gouvernement complets. Elles ont déclaré qu'elles reprenaient le pouvoir public et la direction de toutes les fonctions publiques sur le territoire du Reich. Ces pouvoirs ne reposent, à mon avis, sur aucune base conventionnelle; il n'y a pas eu de convention d'armistice, mais des conventions militaires de complète capitulation qui ne concernent que les forces armées et non pas l'Etat allemand comme tel. Les hostilités ont cessé. La guerre est en fait terminée. Cela a été constaté par des Proclamations retentissantes de toutes les Puissances Alliées. Juridiquement, une guerre peut aussi prendre fin sans traité d'armistice, sans Préliminaires, ni traité de paix.

D'après les renseignements fournis par la presse quotidienne, les Puissances Alliées auraient l'intention de prolonger l'occupation de l'Allemagne pendant dix années, d'aucun parlent même d'un quart de siècle, sans base con-

ventionnelle. Certes, l'histoire présente aussi des précédents, de très longue occupation, comme celle de Chypre par la Grande-Bretagne qui dura de 1878 à 1914, de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche qui se prolongea de 1878 à 1908, celle de la Crête de 1897 à 1908 par les Grandes Puissances européennes, celle de l'Égypte par l'Angleterre de 1882 à 1914; celle de Cuba par les États-Unis de 1898 à 1902 puis de 1906 à 1909, etc. Mais toutes ces occupations ont un caractère très différent de celui que doit avoir l'occupation prolongée de l'Allemagne, car il s'agissait de cessions ou annexions déguisées; les territoires gouvernés militairement ne firent pas l'objet, après la prise de possession qui eut parfois lieu par la violence, d'une occupatio bellica.

La guerre étant terminée et l'occupation de l'Allemagne devant être une des plus longues de l'histoire sans aboutir néanmoins à une annexion totale, il ne serait possible de la tenir pour une occupation de guerre que si les Alliés, par leurs déclarations et leurs actes, s'en tenaient rigoureusement aux règles du droit des gens à ce sujet.

Or il n'en est rien.

Déjà par le communiqué de Potsdam du 2 août 1945 les Puissances Alliées ont fixé les principes de leur politique envers l'Allemagne. Il y est déclaré que le nazisme et le militarisme allemands doivent être extirpés, que le parti national-socialiste doit être renversé et abolies les lois cruelles, oppressives et discriminatoires introduites par lui. Les personnes soupçonnées de crimes de guerre et

d'atrocités seront jugées et, si coupables, elles seront punies comme elles le méritent. Les tribunaux allemands seront réorganisés dans un sens démocratique, toute l'éducation allemande sera contrôlée pour assurer le développement des idées démocratiques. L'administration des affaires publiques sera orientée vers une décentralisation de la structure politique de l'Allemagne et devra favoriser le développement de la responsabilité locale. Sous réserve des nécessités de la sécurité militaire, la liberté de la parole, de la presse et de la religion sera garantie et la liberté de former des syndicats sera reconnue. Les institutions religieuses seront respectées.

Il en est immédiatement résulté une ingérence incisive dans l'ordre juridique de l'Allemagne, qui a conduit les Puissances Alliées à promulguer toute une série de lois dans les régions occupées par les forces britanniques, américaines et françaises.

La loi No I abroge tout le droit des nazis "afin d'éliminer du droit allemand et de l'administration dans les territoires occupés, la politique et les doctrines national-socialistes et de restaurer dans le peuple allemand les règles de la justice et de l'égalité devant la loi".

Elle a privé de tout effet les lois fondamentales du régime nazi, promulguées depuis le 30 janvier 1933, ainsi que tous les décrets, ordonnances et règlement d'application, de caractère supplémentaire ou subsidiaire (loi sur la croix gammée, sur la bannière du Reich, sur l'interdiction de partis politiques, sur l'unité du parti et de

l'Etat, sur la protection du sang et de l'honneur allemands, etc.etc.).

Elle a interdit d'interpréter les lois laissées en vigueur selon les doctrines national-socialistes. Le principe nullum crimen sine lege y est réaffirmé. Aucun châtiment pénal ne peut être infligé pour des crimes ou délits non prévus par la loi en vigueur au moment où l'acte punissable a été commis, ni en vertu de l'analogie, ni conformément aux sains instincts du peuple (Gesundes Volksempfinden).

La loi No II a suspendu l'activité de toutes les cours importantes allemandes, y compris le Tribunal impérial, et a dissous le Volksgerichtshof, tous les tribunaux d'exception (Sondergerichte) ainsi que ceux du N.S.D. A.P.

Un nouveau serment a été exigé de tout juge, procureur, notaire ou avocat pour qu'ils puissent reprendre leur activité, et il est prévu dans la loi qu'ils seront déliés de tout serment prêté antérieurement par eux.

Par cette loi No II, le Gouvernement militaire s'est attribué des pouvoirs étendus de contrôle et de révision dans l'administration de la justice en Allemagne. Il peut révoquer ou suspendre tout juge allemand, procureur général ou autre fonctionnaire de l'ordre judiciaire, exclure du barreau tout avocat, interdire à tout notaire de pratiquer. Il peut surveiller la procédure de toute cause et ordonner de transférer à ses cours militaires tout espèce de litige.

Les sanctions de ces lois No I et II sont très

sévères et peuvent aller, dans les cas graves, jusqu'à la peine de mort.

Par sa loi No V, le Gouvernement militaire a ordonné la dissolution de tout le parti national-socialiste et la disparition de non moins de 36 organisations non-militaires, dont la Chancellerie du parti, la Ligue populaire des Allemands à l'étranger, plusieurs organisations d'étudiants, etc. A cette liste ont été ajoutées diverses organisations militaires et para-militaires, comme les S.A., les S.S., les jeunesses hitlériennes, l'organisation Todt, etc. Tous les fonds, comptes, archives des organisations dissoutes ont dû être remis ou transférés au Gouvernement militaire, à peine de sanctions pouvant aller jusqu'à la mort.

Toutes ces intrusions des Puissances Alliées dans l'ordre constitutionnel et civil allemand ne peuvent s'expliquer par le droit sur l'occupation de guerre.

Il est indiscutablement admis dans la doctrine classique du droit des gens que les pouvoirs de l'occupant ne vont pas jusqu'à la mise en vigueur de nouvelles lois civiles, ni à la modification ou l'abrogation des anciennes, ni à la méconnaissance du droit de propriété, ni à la révocation des juges, à la révision des jugements, à l'introduction d'une nouvelle réglementation du barreau et du notariat, ni à la prestation d'un nouveau serment aux juges, procureurs, avocats et notaires, ni à l'abolition des emblèmes de l'Etat.

Les Etats neutres pourront adopter l'une ou l'autre des deux attitudes suivantes à l'égard de ces

mesures : Quant à l'obstacle moral, il existe tout d'abord
a) Ou bien, ils prétendront les ignorer complè-
tement en relevant leur caractère incompatible avec les
règles de l'occupation de guerre et leur portée stricte-
ment territoriale qui s'oppose à leur reconnaissance hors
d'Allemagne.

Mais, s'agissant d'une occupation qui dure-
ra plusieurs années, ils se heurteront alors à deux obsta-
cles, l'un d'ordre pratique, l'autre moral.

Le premier obstacle résultera du fait que
le régime auquel est soumis l'Allemagne intéresse 45 Etats
européens, américains, asiatiques, africains et australiens,
d'après la loi No III sur la définition des Nations Alliées,
promulguée en Allemagne par le Gouvernement militaire.

C'est donc la communauté internationale presque tout entiè-
re qui a manifesté sa volonté d'élargir considérablement
les prérogatives d'un occupant militaire. Les règles du
droit des gens ayant leur source dans la volonté des Etats,
manifestée non seulement par des traités, des accords, des
déclarations communes, mais encore par des usages et coutu-
mes issus de la pratique internationale, il faut en conclu-
re que cette tendance est conforme aux conceptions modernes.

En outre, les Etats neutres, et la Suisse
tout particulièrement, ont des intérêts à sauvegarder en
Allemagne et, pour le faire, elles ne pourront pas, en l'ab-
sence de tout autre gouvernement dans ce pays, éviter de
s'adresser au Gouvernement militaire ou à la Commission
européenne de coordination, ce qui impliquera nécessaire-
ment la reconnaissance des pouvoirs exercés par les Puis-
sances occupantes dans l'Etat occupé.

Quant à l'obstacle moral, il empêchera tout Etat neutre de dénoncer les mesures prises par l'Occupant comme attentatoires au droit des gens, parce qu'elles sont justifiées par les circonstances; elles visent à la régénération morale d'un peuple complètement égaré par des doctrines à la fois absurdes et malfaisantes, et à assurer à l'Europe entière un avenir de paix. L'Etat neutre qui engagerait une discussion diplomatique sur cette base, pourrait facilement être mis en contradiction avec lui-même par l'adverse partie; il n'aurait d'ailleurs aucune perspective de succès; ce point de vue ne serait jamais reconnu exact et ne pourrait conduire qu'à une opposition d'intérêts et de conceptions de plus en plus marquée.

b) Ou bien les Etats neutres reconnaîtront dans une mesure qui reste à déterminer, les dispositions promulguées en Allemagne par l'occupant militaire, précisément parce qu'elles sortent de l'occupation de guerre, que la guerre est terminée et qu'elles doivent être la manifestation d'une autre sorte d'occupation militaire.

Je conclus donc sur ce point qu'il ne me paraît pas possible de combattre utilement les prétentions des Puissances Alliées sur les avoirs allemands en Suisse, en se cantonnant strictement dans les droits accordés par le droit des gens à un occupant de guerre.

Les exemples d'occupation de garantie pour l'exécution de traités de paix sont nombreux et notoires, depuis celui

4. Les occupations militaires

autres que l'occupation de guerre.

En faisant naturellement abstraction de l'occupation de territoires sans maître (*terrae nullius*) qui n'entre pas en considération pour le problème qui m'est soumis, le droit des gens connaît encore deux variétés d'occupations militaires : l'occupation dite pacifique, et l'occupation mixte.

Ces deux occupations ne se confondent pas entièrement avec l'occupation *bellica*. Il n'existe pas à leur sujet de règles de droit des gens codifiées. Elles sont soumises, en partie au droit conventionnel spécialement adopté par les Etats intéressés, en partie au droit coutumier.

a. L'occupation pacifique.

Elle peut se réaliser à titre de garantie, d'administration, ou de coercition.

a₁. L'occupation pacifique de garantie s'opère toujours avec le consentement de l'occupé; celui-ci confère par traité international, un véritable droit d'occupation à un autre Etat.

Il peut être accordé pour assurer l'exécution de prestations de toute nature qu'un Etat peut avoir contre un autre, mais aussi, d'une manière directe et principale, pour des motifs de politique générale, sans qu'il y ait des droits antérieurs à sauvegarder.

Les exemples d'occupation de garantie pour l'exécution de traités de paix sont nombreux et notoires, depuis celui

d'une partie des Etats de l'Eglise par la France en vertu du traité de Tolentino du 4 février 1797 avec le St.-Siège, jusqu'à l'occupation de la rive gauche du Rhin par les armées de l'Entente en vertu du traité de Versailles du 28 juin 1919.

Quant aux occupations de garantie sans caractère accessoire, on peut les diviser en occupations établies dans l'intérêt de l'occupé, comme celles visant à rétablir l'ordre et la paix, qui se produisirent à maintes reprises à l'époque de la Sainte-Alliance, - et celles concédées dans l'intérêt militaire ou stratégique de l'occupant (occupation de Luxembourg par la Prusse de 1815 à 1866, en vertu du traité de Vienne du 9 juin 1815).

Dans l'occupation de garantie, la souveraineté sur les territoires reste aussi à l'Etat occupé; l'occupant n'a l'exercice du pouvoir légal que dans la mesure où le traité le lui concède et en cas de lacunes de celui-ci, où la coutume internationale lui reconnaît certaines prérogatives qui sont toujours strictement limitées au but de l'occupation. Ce point a été mis en pleine lumière par Robin qui écrit (op.cit., p. 616-617) :

"L'occupation militaire en temps de paix n'est
 "ni abdicative, ni translatrice de souveraineté.
 "Et non seulement l'Etat dont le territoire est
 "occupé demeure, comme dans l'occupation de guerre,
 "le souverain légal du pays, non seulement
 "il garde la jouissance de son droit, mais encore
 "il en conserve l'exercice... : il demeure
 "le véritable souverain de fait comme de droit,
 "et personne ne saurait se substituer à lui".

Il en résulte que l'occupant à titre de garantie n'a pas d'autres droits, tous traités réservés, que de prendre les mesures nécessaires à la sécurité de ses troupes et

d'établir sa juridiction pour tous les délits militaires commis par ou contre ses forces armées.

Les traités peuvent naturellement conférer à l'occupant des pouvoirs beaucoup plus étendus, ayant un caractère nettement politique : droit de juridiction civile, droit de légiférer dans certains domaines, droit d'exercer la police, de prélever des impôts, etc.

Néanmoins, on rencontre aussi des exemples d'occupation de garantie ayant entraîné l'annihilation à peu près complète des autorités locales et l'omnipotence de la Puissance occupante; mais dans l'intention de celle-ci, l'occupation devait préparer une annexion : occupation des Principautés danubiennes par les Russes en 1829, en vertu du traité d'Andrinople du 14 septembre 1829 pour garantir le paiement de l'indemnité de guerre due par l'Empire ottoman; les Russes substituèrent presque complètement leur autorité à celle du Sultan et élaborèrent un nouveau statut pour le pays.

Il me paraît impossible de fonder sur une occupation de garantie les droits que les Puissances Alliées prétendent exercer en Allemagne. Tout d'abord parce qu'un traité entre elles et le Reich fait défaut; en outre parce que, même en considérant la capitulation inconditionnelle comme étant celle de l'Etat allemand et non pas celle de ses armées, il est impossible de l'interpréter comme un traité d'occupation à titre de garantie; enfin parce que, cette modalité de l'occupation confère à l'occupant encore moins de droits que l'occupation de guerre. Comme le déclare Rivier, elle est une forme adoucie du "gage immobilier".

a₂. L'occupation administrative. - Comme la précédente, elle est aussi de nature conventionnelle. Elle a le caractère d'une annexion déguisée, ce qui entraîne une très forte accentuation des droits de l'Etat occupant. Elle entraîne juridiquement une limitation à peu près complète de l'exercice des droits de souveraineté de l'Etat occupé. Du consentement de ce dernier, qui ne conserve qu'un nudum jus sans efficacité, l'occupant exerce toutes ou presque toutes les prérogatives de la souveraineté.

L'exemple le plus connu de ce genre d'occupation est celui de la Bosnie-Herzégovine occupée par l'Autriche en vertu du traité de Berlin de 1878 et de la Convention de Constantinople du 25 avril 1879 avec l'Empire Ottoman, province qui finit par être annexée à l'Empire bicéphale en 1908. La convention maintenait la puissance souveraine du Sultan sur ces territoires, mais il n'y conserva que des prérogatives d'ordre religieux. Le traité de Berlin avait confié à l'Autriche la mission "d'occuper et d'administrer" sans réserves cette province turque et cette Puissance y exerça le gouvernement, l'administration et l'autorité judiciaire comme dans ses autres provinces.

Une situation analogue fut assurée à la Grande-Bretagne dans l'île de Chypre par les traités anglo-turcs des 4 juin - 1er juillet 1878, et dans les territoires chinois cédés à bail en 1898 à l'Allemagne (Kiao-Tchéou), à la Russie (Port Arthur et Ta-Lien-Wan) et à la Grande-Bretagne (Wei-Hai-Wei).

L'occupation administrative ne peut pas non plus servir à expliquer le statut actuel de l'Allemagne, pour la

double raison qu'un traité clair et net d'occupation fait défaut, et que les Puissances Alliées n'ont pas l'intention d'annexer l'Allemagne dans sa totalité. Il n'y a donc pas une véritable substitution de souveraineté. Si les Alliés avaient véritablement voulu ce résultat, ils l'eussent atteint plus simplement par une annexion, alors qu'elle est publiquement répudiée par eux.

a₃. L'occupation coercitive. - C'est celle qui se rapproche le plus de la guerre. Elle est employée comme un moyen de sanction pour assurer le respect de droits ou d'intérêts qu'un Etat estime essentiels. Cette occupation se réalise toujours contre la volonté de l'Etat occupé, par l'emploi d'une force armée qui pénètre sur les territoires de ce dernier. Acte de violence, l'occupation coercitive se rapproche de l'occupation de guerre au point de se confondre presque avec elle.

L'histoire de notre temps en présente des exemples : l'occupation de la Ruhr par le gouvernement Poincaré en 1923; celle d'importantes provinces chinoises par le Japon avant la IIe Guerre Mondiale, à partir de l'invasion de la Mandchourie en 1931, l'Empire du Mikado s'étant toujours défendu d'être en guerre avec la Chine, malgré l'action de nombreuses divisions japonaises dans cet Etat, le bombardement de Shanghai et la prise de possession de plusieurs ports.

Juridiquement, la situation de l'occupé est meilleure que celle de l'Etat soumis à une occupation de guerre. Les populations du pays occupé doivent, au minimum, bénéficier

d'une protection égale à celle prévue par le droit des gens en faveur du belligérant vaincu. L'application par analogie des dispositions du Règlement de La Haye de 1907 s'impose. Mais il faut admettre que l'occupant n'a ni tous les droits, ni la même liberté d'action qu'au cas d'occupatio bellica. Ils sont plus restreints. L'occupant pourra, certes, exercer le pouvoir légal, suspendu, de l'occupé; mais plus que celle d'un belligérant, son action, puisqu'il n'y a pas de guerre en droit, est limitée par les exigences de l'humanité; il n'a pas les droits tolérés ou permis par le droit de la guerre.

On trouve un exemple caractéristique de l'occupation de coercition dans celle de l'Égypte par les Anglais, après le bombardement d'Alexandrie par leur flotte, en 1882, et la dispersion des forces égyptiennes d'Arabi-Pacha à Tell-el-Kébir, le 13 septembre 1882. L'Égypte resta nominalement assujettie à la souveraineté ottomane, mais la Grande Bretagne exerça une autorité à peu près complète sur tous les services administratifs égyptiens et substitua, peu à peu, sans conclusion d'un traité, sa souveraineté à celle de l'Etat occupé. Elle a laissé subsister toute l'organisation intérieure de l'Égypte. On a pu relever plus de soixante déclarations officielles du cabinet britannique affirmant le caractère provisoire de l'occupation de l'Égypte. En réalité, celle-ci ne fut jamais évacuée par l'occupant; il a exercé sur ce pays un protectorat de fait qui finit par être reconnu dans la vie internationale, surtout après l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 consacrant le désistement de la France de toutes ses prétentions sur

l'occupation pacifique.

l'Égypte. Ce protectorat de fait fut transformé en protectorat juridique le 18 décembre 1914, peu après l'entrée de la Turquie dans la Ière Guerre Mondiale; à son tour, il a été aboli en 1922 par déclaration unilatérale de la Grande-Bretagne, puis remplacé par un traité d'alliance anglo-égyptien, le 26 août 1936, ensorte que l'occupation de l'Égypte par les Anglais a actuellement le caractère d'une occupation de garantie sans gouvernement militaire. C'est une occupation militaire conventionnelle, d'une durée indéterminée, ayant pour but d'assurer, de concert avec les troupes égyptiennes, la défense du Canal de Suez.

L'occupation coercitive, analogue mais moins dure que l'occupation de guerre, ne peut expliquer les pouvoirs que les Puissances alliées exercent en Allemagne, ni leur servir de base juridique. Je me permets de renvoyer à ce sujet à ce que j'ai exposé à propos de l'occupation de guerre. L'atteinte à la souveraineté de l'Etat occupé pacifiquement à titre de coercition, est d'ailleurs moins grave qu'en cas d'occupation de guerre; par conséquent, une occupation coercitive ne saurait justifier la substitution presque complète de la souveraineté des Puissances Alliées à celle de l'Allemagne, même si on interprétait la capitulation inconditionnelle résultant des conventions de Reims et de Berlin comme celle de l'Etat allemand, et non pas seulement de ses forces armées.

b. L'occupation mixte.

C'est une occupation militaire consécutive à un armistice et qu'il faut placer à mi-chemin de l'occupation de guerre et de l'occupation pacifique.

Elle présente ce point commun avec l'occupation pacifique (sauf celle à titre de coercition) qu'elle est fondée sur un traité entre deux Etats et qu'elle sert de garantie au vainqueur contre une reprise des hostilités. Mais elle se rapproche de l'occupation de guerre en ce qu'elle est établie entre deux belligérants, car le régime de l'armistice n'est pas encore celui de la paix. Néanmoins l'armistice est, normalement, un acheminement à la paix, et c'est pourquoi il est compréhensible - malgré les exceptions que présente l'histoire dont celle récente de l'armistice de Compiègne du 22 juin 1940 - que Strupp la définisse comme "une occupation de garantie de nature spécifiquement pacifique".

Eléments de droit international public. III. p. 560.

L'occupation mixte s'étend sur la période qui va de la signature d'un armistice jusqu'à la conclusion définitive de la paix qui est parfois fort reculée. Il en fut ainsi après la signature de l'armistice de Versailles le 28 janvier 1871 jusqu'au traité de Francfort du 10 mai 1871, et après les Conventions d'armistice des 11 novembre 1918 et 16 janvier 1919 jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

Comme tout le droit des gens est dominé par le principe dit de l'effectivité, il faudra considérer les circonstances effectives de chaque cas pour décider si l'exercice de la souveraineté sur les territoires occupés, en vertu d'une convention d'armistice, doit être reconnu à la Puissance occupante ou au contraire à l'Etat occupé. Mais il faut tenir pour certain que, dans tous les cas où

l'armistice n'est pas suivi, dans un délai raisonnable, de la signature de Préliminaires de paix ou d'un traité de paix, ce sont les principes du droit des gens sur l'occupatio bellica, et en particulier les dispositions du Règlement de la Haye de 1907 qui sont applicables. On est alors indubitablement en présence d'une simple variante de l'occupation de guerre. Leurs sources sont différentes, leurs effets sont les mêmes. La distinction que certains auteurs veulent opérer entre elles ne résiste pas à la pression de la réalité.

Voir notamment Heyland, Die Rechtsstellung der besetzten Rheinlande, dans Stier-Somlo, Handbuch des Völkerrechts, II, partie 7, p. 67, qui s'efforce de justifier cette distinction.

Il en est autrement, lorsque les opérations militaires sont effectivement terminées par la conclusion d'un armistice. En raison d'une paix qui paraît prochaine, l'occupation change de caractère et doit être alors considérée comme une occupation de nature particulière, qui ne permet pas encore le rétablissement complet de la souveraineté de l'Etat occupé.

Elle est précisément de nature mixte, mi-guerrière, mi-pacifique. Encore une fois, l'armistice n'est pas la paix; il peut souvent être dénoncé très rapidement; la guerre peut donc reprendre soudainement. Il est nécessaire de tenir compte de cette situation pour fixer les droits et les devoirs de l'occupant qui ne sont jamais exhaustivement réglés par la convention d'armistice. Mais, il est évident, en vertu d'un argument a fortiori, qu'on ne peut

reconnaître à la Puissance occupante plus de droits que ceux qu'elle aurait si les hostilités continuaient.

En principe, il faut même lui en reconnaître moins, car par l'armistice, l'occupation change de nature, elle devient conventionnelle. A défaut d'indications précises fournies par l'interprétation de la convention d'armistice, l'étendue des pouvoirs de l'occupant devra être fixée, comme dans l'occupation de garantie, en raison de son but, des intérêts de l'Etat victorieux qu'elle doit sauvegarder. Ces intérêts sont, en bref, la sécurité de ses troupes, mais en outre l'élimination du danger de la reprise de la résistance par son adversaire. Ils n'impliquent nullement la nécessité d'atteintes à la propriété, pas même le droit de réquisition, car celles-ci, ne sont tolérées - et avec quelles restrictions ! - par le droit de guerre, que si les armées, au cours des opérations militaires, ne peuvent plus être entretenues par leurs services de subsistance et sont obligées de vivre sur le pays, éventualité qui ne doit pas se réaliser dans une armée bien organisée, pendant une occupation consécutive à un armistice.

La répercussion de cette occupation sur la propriété publique et privée est moins forte qu'au cas d'occupation de guerre. La propriété privée reste inviolable. Mais, après un armistice, on ne peut plus reconnaître à l'occupant le droit de s'emparer de la propriété mobilière de l'Etat, même si elle est de nature à servir à des opérations de guerre; il ne peut que la saisir provisoirement, la restituer à la paix ou en payer la valeur. De même, il

ne peut plus faire usage du droit qui lui est reconnu, pendant les opérations de guerre, de s'emparer du numéraire, des fonds et des valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat vaincu.

Le régime de l'armistice n'est pas encore un régime de paix, mais la raison se refuse à admettre que les droits de l'occupant puissent être aussi étendu, qu'en période d'hostilités actives.

Ce régime ne correspond pas non plus à la situation respective des Puissances Alliées et de l'Allemagne actuellement.

Tout d'abord, un traité d'armistice fait défaut. On pourrait soutenir cependant qu'une convention de capitulation inconditionnelle implique un armistice, comme le plus comprend le moins, puisque l'armistice est aussi une convention militaire d'une portée générale qui comporte la cessation des hostilités en dehors de la ligne de feu, et qu'il a une portée politique en ce qu'il signifie généralement qu'un Etat abandonne la lutte armée.

Cette interprétation serait de nulle utilité pour légitimer juridiquement les pouvoirs que les Puissances Alliées se sont octroyés en Allemagne, car la plus grande extension qui pourrait leur être donnée, en droit des gens, serait celle permise par l'occupation de guerre; j'ai déjà exposé que les pouvoirs reconnus à un occupant de guerre restent bien en-deça de ceux actuellement exercés par les Alliés.

5. L'occupation sui generis résultant de la fiducie

(trust)

J'arrive à la constatation que, l'éventualité de la debellatio n'étant pas réalisée de par la volonté des Alliés eux-mêmes, il faut admettre qu'on ne se trouve dans aucun cas d'occupation militaire connu du droit des gens et réglé par lui. Il n'y a ni occupatio bellica puisque la guerre a pris fin, ni aucune des variantes de l'occupatio pacifica analysées, ni convention d'occupation, ni même d'occupation mixte après un armistice, laquelle ne confère d'ailleurs pas plus de droit qu'une occupatio bellica.

On pourrait comparer la situation actuelle de l'Allemagne à une mise sous tutelle temporaire. L'Etat occupé n'a pas perdu sa personnalité en droit des gens; il a toujours ses propres ressortissants, un domaine territorial bien à lui qui sera délimité par de nouvelles frontières. Mais son gouvernement n'existe plus; il est remplacé par le Gouvernement militaire des Puissances Alliées qui agit à la manière d'un comité de tuteurs, ou de trustees (l'expression est employée dans la correspondance diplomatique), donc de trustees fiduciaires.

En cette qualité, les Puissances Alliées continueront d'occuper le pays pendant de nombreuses années; elles prétendront le gouverner complètement, diriger ses relations internationales, sa politique intérieure, sa justice, son économie publique, ses finances, ses transports, etc.

Sa législation a déjà été émondée de toutes excroissances national-socialistes, sa magistrature judiciaire sera renouvelée avant que les tribunaux allemands puissent reprendre leur activité.

Il est possible de relever une certaine ressemblance entre ce statut juridique et le système des mandats (appelé précisément dans la Charte de San Francisco, art. 75, le régime international de Tutelle, Trustee-ship system), tel qu'il a déjà été développé par la Société des Nations.

Cette institution n'est en effet pas autre chose que l'introduction de l'idée du trust anglo-saxon dans le droit des gens, soit d'un rapport de fiducie. L'Etat mandataire est le trustee ou fiduciaire, et le pays sous mandat, mais en faveur duquel le mandat est institué, est le cestuy que trust de la terminologie anglaise. Cette situation implique naturellement la reconnaissance de la personnalité internationale de ce dernier.

Dans ce sens Résolution de l'Institut de droit international, session de Cambridge. Annuaire 1931, II, p. 234.

La reconnaissance des mandats internationaux par des Etats tiers n'a pas suscité de difficulté, car le statut de l'Etat sous mandat résultait à la fois de traités internationaux et de décisions de la Société des Nations. Les actes du mandataire restant dans la sphère très clairement délimitée de ses attributions ont dû pouvoir sortir leurs effets, au besoin, dans des Etats tiers.

Cette comparaison est cependant boiteuse, car le trust britannique suppose un constituant, comme le mandat, un mandant. Ce rôle fut assumé par la Société des Nations et

il le sera à l'avenir par l'Organisation des Nations Unies. Or, le droit de gouverner l'Allemagne n'est fondé sur aucun trust véritable; le constituant ou le mandant est absent. Ce droit, les Puissances Alliées se le sont attribué elles-mêmes en leur qualité d'Etats victorieux, d'occupants militaires.

L'occupation de l'Allemagne se distingue de toutes les occupations connues de l'histoire aux sept points de vue suivants :

- 1° Elle porte sur l'Allemagne tout entière et pas seulement sur quelques provinces;
- 2° elle s'exerce sur un Etat complètement privé de l'exercice de ses droits internationaux, faute de gouvernement;
- 3° elle ne résulte pas d'une convention conclue directement avec l'Etat allemand, mais d'une capitulation militaire inconditionnelle dans laquelle on peut, à la rigueur, comprendre un armistice;
- 4° elle doit avoir une durée qui, pour lors, est indéterminée, mais, selon toute vraisemblance, sera très longue;
- 5° elle tend principalement à assurer la régénération morale du peuple allemand et à créer ainsi les bases nécessaires à une paix aussi stable que possible;
- 6° elle implique une ingérence incisive dans l'ordre constitutionnel et civil allemand, qui, sous l'influence des Puissances occupantes, doit être modifié pour assurer l'extirpation radicale des conceptions nationales-socialistes et le succès de la démocratie;

7° elle ne vise pas spécialement à assurer l'exécution de clauses politiques, stratégiques, économiques d'un traité de paix, puisque celui-ci ne sera conclu qu'ultérieurement, mais il est possible d'y relever déjà le souci d'assurer le paiement de la dette énorme des réparations qui incombe à l'Allemagne et dont le principe figurera certainement dans le futur traité de paix.

Je pense donc, en définitive, qu'on est en présence d'une occupatio sui generis, qui tient de l'occupatio bellica ou de l'occupation mixte par sa genèse, et de la tutelle ou trust international par ses effets; on pourrait l'appeler (mais l'expression serait nouvelle) une occupation fiduciaire, en considérant moins son origine que son but, puisque le trust, la tutelle internationale, doit favoriser la paix entre les nations à la fois et le développement politique économique et social des populations sous tutelle (art. 76 de la Charte de San Francisco).

... à la fois sur son territoire et sur ses nationaux, quel que soit le pays B.

REPERCUSSION INTERNATIONALE DES MESURES PRISES PAR LES PUISSANCES ALLIÉES EN ALLEMAGNE.

De par la volonté des Puissances Alliées, les mesures adoptées par elles en Allemagne doivent avoir une irradiation considérable et même, si possible, mondiale.

Peuvent-elles y prétendre ?

Elles soutiennent être investies de tous les pouvoirs du gouvernement allemand en vertu des capitulations inconditionnelles signées à Reims et à Berlin. Elles estiment avoir qualité pour les exercer à titre de trustees, ce qui leur permettrait de se considérer comme les successeurs du Gouvernement du Reich. Elles demandent aux Etats tiers et en particulier aux Etats restés neutres, la reconnaissance complète de la situation gouvernementale qu'elles ont acquise, et tout spécialement des atteintes qu'elles ont portées, par les lois promulguées par elles en Allemagne, aux droits, biens et intérêts privés des ressortissants de la Puissance vaincue.

Mais cette prétention d'exercer tous les pouvoirs du Gouvernement Allemand est non seulement insoutenable en droit, mais irréalisable en dehors d'une annexion.

Elle est insoutenable parce que l'Etat allemand, comme je l'ai déjà relevé plusieurs fois, n'ayant pas capitulé en tant qu'Etat, il n'a pu conventionnellement leur transmettre, même implicitement, des pouvoirs de commandement absolu à la fois sur son territoire et sur ses nationaux, quel que soit le pays de leur résidence. Des commandants d'armée peuvent déposer les armes, constituer leurs troupes prisonnières de guerre, livrer leurs drapeaux; ils ne peuvent pas livrer le gouvernement lui-même. Elle est encore insoutenable parce que les Puissances Alliées qualifient elles-mêmes les pouvoirs qu'elles ont installé en Allemagne de Gouvernement militaire, reconnaissant ainsi n'avoir que la position juridique d'un occupant; occupation sui generis, je l'ai dit, mais occupation tout de même, et non pas annexion, ni succession d'Etat.

Elle est irréalisable, parce que les Puissances Alliées ne peuvent pas, en réalité, s'attribuer un droit illimité de légiférer en Allemagne. Je ne conçois pas, par exemple, en dehors de l'abolition de certaines lois extravagantes du régime national-socialiste, qu'elles puissent s'arroger le droit de fixer les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité allemande; une telle immixtion les mettrait en contradiction avec la Déclaration de Berlin du 5 juin 1945 par laquelle l'existence même de l'Allemagne a été affirmée. Tous les pouvoirs n'ont donc pas pu passer au Gouvernement militaire.

Mais il n'en est pas moins exact qu'une occupation militaire, issue de la plus grande guerre de l'histoire, devant durer peut-être un quart de siècle, est un phénomène social qui ne peut pas plus être ignoré dans la vie internationale que ne peuvent l'être les dispositions d'un traité de paix conclu en bonne et due forme.

Tous les Etats neutres, et la Suisse plus que tout autre, ont de grands intérêts à sauvegarder en Allemagne. Des relations commerciales, économiques, financières devront inévitablement être reprises avec notre voisin du nord; des intérêts privés d'ordre familial, patrimonial, successoral, etc. devront être réglés; des conventions étatiques portant sur des intérêts publics ou privés (hypothèques avec clause-or, exécution de jugements, etc.) devront être exécutées. Il me paraît, par conséquent, que s'impose la recherche de critères permettant de distinguer les mesures prises par l'occupant qui pourront être reconnues par des Etats tiers et celles qui devront être écartées.

Après la Guerre de Quatre Ans (1914 à 1918), les Puissances victorieuses ont vainement tenté d'imposer aux Etats neutres - ils étaient alors plus nombreux - la reconnaissance des dispositions des traités de paix qui portaient atteinte aux droits privés; certaines de ces dispositions ont cependant pu sortir des effets à l'égard des neutres parce qu'elles reposaient sur des traités interétatiques dont les dispositions primaient les règles de droit commun des Etats signataires, et parce qu'elles substituaient à la situation provisoire issue de mesures de guerre, une situation juridique définitive que les Etats neutres n'ont pu, en équité, complètement ignorer.

Comp. à ce sujet mon ouvrage : Les traités de paix et les droits privés des neutres, 1924, avec indications de précédents p. 47, 57, 61, 62, 81, 82, 149, 155, 158, 159 et suiv. (Arrangement du 30 juin 1920 concernant la conservation ou le rétablissement des droits de propriété industrielle atteints par la Guerre Mondiale), 170, 180, 186, 197, 209, etc.

Il ne saurait être question, pour mesurer la portée internationale des règles dérogeant au droit de l'occupé, de distinguer entre celles qui ont un caractère bilatéral parce que contenues dans des traités de paix et qui peuvent être - mais ne sont pas nécessairement - reconnues dans des Etats neutres, et celles unilatéralement adoptées par des Etats, en dehors du cadre de tout traité, et qui sont de stricte territorialité.

Appliqué au cas de l'Allemagne actuelle, ce critérium aboutirait au dilemme suivant : ou bien les capitulations inconditionnelles ne sont que des conventions

militaires, sans effet sur l'ordre constitutionnel et civil, et les dispositions légales promulguées en Allemagne l'ayant été unilatéralement par les Puissances Alliées, elles n'auraient aucune irradiation internationale; - ou bien ces capitulations sont celles de l'Allemagne en tant qu'Etat et elles auraient donné aux occupants les pouvoirs conventionnellement nécessaires pour modifier tout cet ordre constitutionnel et civil, par conséquent les Alliés auraient un pouvoir juridiquement illimité que les Etats neutres devraient reconnaître.

Ces deux propositions me paraissent déraisonnables, et excessives. Tenant compte de la nature fiduciaire de l'occupation sui generis des Puissances Alliées en Allemagne, je crois que la ligne de démarcation à tracer entre ce que les Etats neutres peuvent reconnaître et ce qu'ils doivent écarter est la suivante :

- 1° L'acquisition, l'abolition ou la modification de droits privés en Allemagne par application des dispositions du droit allemand ou des règles promulguées par les Alliés parce que les rapports de droit relèvent, en vertu du droit international privé allemand, de la législation de l'Allemagne, peuvent être reconnus par un Etat neutre, sous réserve des droits qui lui sont garantis par un traité international avec l'Allemagne. Par exemple, un mariage entre Allemands pourra être célébré en Suisse par application de la convention de la Haye de 1902 pour régler les conflits de lois en matière de mariage et conformément aux règles du droit commun allemand, puisque la loi nationale-

socialiste sur la protection du sang et de l'honneur allemands du 15 septembre 1935 a été abrogée par les Puissances Alliées.

2° Les règles de droit promulguées en Allemagne par lesdites Puissances seront reconnues dans un Etat neutre, dans la mesure où elles auront été adoptées dans l'intérêt de l'occupé. En effet, si l'occupation sui generis, de nature fiduciaire, confère aux Alliés des pouvoirs plus étendus qu'une occupation de guerre, c'est pour donner une orientation entièrement nouvelle à la vie politique, juridique et morale de l'Etat occupé. L'occupant abuserait de ces pouvoirs s'il les exerçait dans son propre intérêt. Celui-ci ne peut être satisfait que par la conclusion d'un traité de paix. Tant et aussi longtemps que ce traité - annoncé par les Alliés - ne sera pas intervenu, les mesures prises dans leurs propres intérêts par les Puissances Alliées, participeront des actes d'un occupant de guerre, et leurs effets seront limités aux territoires effectivement occupés par elles, car il est de la nature de la fiducie d'être exercée en faveur de la personne incapable, soit cestuy que trust du droit anglo-saxon.

3° Les règles de droit promulguées en Allemagne par l'occupant ne pourront pas recevoir application dans un Etat neutre, dans la mesure où elles seraient en opposition avec des règles d'ordre public de celui-ci. Dans les relations avec un Gouvernement militaire, l'ordre public devra être réservé en Suisse, dans une mesure plus large que s'il s'agissait

de dispositions légales promulguées par un Gouvernement allemand, car les mesures adoptées par les Alliés sont souvent très rigoureuses.

4° En particulier, ne pourront pas recevoir application en pays neutres, toutes les dispositions légales promulguées par les Puissances Alliées en Allemagne qui auront déjà le caractère de conditions de paix, avant la lettre, imposées par le vainqueur à l'Etat vaincu. Toutes les mesures dirigées contre les intérêts privés des Allemands, sont des manifestations de la volonté des Alliés d'exiger de l'Allemagne la réparation des immenses dommages causés par son agression. Ce sont déjà des conditions relevant d'un futur traité de paix.

5° Les règles de droit promulguées en Allemagne par les Puissances Alliées ne pourront pas être reconnues dans les Etats neutres, dans la mesure où elles concerneront des biens y ayant leur siège ou des droits soumis à leurs lois, d'après les principes de droit international privé suivis dans ces Etats, quel que soit le domicile des intéressés.

6° Les Puissances Alliées, toujours en leur qualité d'occupants fiduciaires, ne peuvent demander à un Etat neutre la reconnaissance d'aucun droit auquel un Gouvernement allemand ne pourrait pas lui-même prétendre à l'étranger. Leurs pouvoirs ne sauraient, en effet, sur le plan international, être plus étendus que ceux d'un Gouvernement allemand légal; celui-ci ne pouvant exercer aucun pouvoir de souveraineté hors de ses

frontières, il en est évidemment et a fortiori de même d'un Gouvernement militaire et fiduciaire.

7° L'influence que peut exercer l'occupation sui generis des Puissances Alliées sur l'observation et l'exécution des traités internationaux conclus entre l'Allemagne et un Etat resté neutre pendant la guerre, ne peut être déterminé in abstracto; il faudra examiner pour chaque traité si son application par l'intermédiaire d'un Gouvernement militaire est possible ou même opportune. Dans bien des cas, l'Etat neutre sera probablement amené à faire usage des possibilités de dénonciation prévues par le traité, ou même à se retirer de la convention en invoquant une modification imprévue dans les circonstances qui ont entraîné la conclusion de l'accord (clausula rebus sic stantibus).

Les principes directeurs ayant été ainsi dégagés, il est possible de résoudre le problème de la remise des pouvoirs allemands en Suisse aux Puissances Alliées. Mais avant de le faire, il convient d'examiner encore s'il n'y a pas lieu de prendre en considération les règles sur la succession d'Etat.

LA SUCCESSION D'ETAT.

Les nouvelles frontières de l'Allemagne ne sont pas fixées, surtout son pourtour. Les Gouvernements Alliés se sont

déjà mis d'accord pour les ramener à celles de l'Allemagne au 31 décembre 1937. Cette décision ne soulève pas de difficulté; la Suisse peut méconnaître les conséquences de l'invasion de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie qui ont ouvert la crise mondiale.

Cependant les frontières orientales du Reich semblent définitivement tracées. A la Conférence de Potsdam de juillet 1945, les Puissances Alliées ont réglé ce problème d'une manière draconienne mais qui paraît précise. L'U.R.S.S. s'est attribué la ville de Koenigsberg et la partie de la Prusse orientale qui formait le nord de cette province. Elle a poussé la Pologne vers l'ouest. Cet Etat, en compensation des territoires qu'il a perdus au profit de la Russie, a acquis le sud de la Prusse orientale, presque toute la Poméranie, une partie du Brandebourg et de la Basse-Silésie et toute la Haute-Silésie. Les nouvelles frontières germano-polonaises suivent la ligne de l'Oder, puis celle de la Neisse. Ces territoires doivent être considérés comme définitivement perdus pour l'Allemagne et l'échange récent, rapporté par la presse quotidienne, des ratifications du traité polono-russe fixant les nouvelles frontières des deux Etats, (je n'ai pas de documents officiels à ce sujet) ne fait que corroborer cette constatation.

La Pologne et l'U.R.S.S. bénéficient donc de larges acquisitions de territoires allemands et elles les gèrent en souveraines, et non pas en Puissances occupantes.

Il me paraît plus que probable qu'elles y ont déjà introduit leurs lois; leurs tribunaux y exercent le pouvoir juridictionnel et doivent déjà avoir remplacé les tribunaux allemands.

On peut dès lors se poser la question s'il n'y a pas déjà un cas d'annexion partielle qui permettrait à la Pologne et à la Russie d'invoquer les règles du droit des gens sur la succession d'Etat.

J'incline vers une réponse négative.

Pour qu'une annexion ait la conséquence de conférer à l'annexant la qualité, totale ou partielle, de successeur juridique de l'Etat annexé ou cédant, il faut, ou bien la *debellatio* dont les conditions ne sont pas réalisées en Allemagne, ou bien un traité de paix qui n'est pas encore conclu, ou bien la fin de la guerre sans traité, suivie d'une reprise des relations diplomatiques entre le vainqueur et vaincu.

Que la paix entre Etats belligérants puisse être rétablie sans traité formel, c'est ce qui n'est ni contesté par la doctrine du droit des gens, ni controversé dans la pratique internationale. Une déclaration unilatérale du vainqueur, un arrêt définitif des hostilités, une évacuation de territoires occupés comme celle qui s'est produite en 1867 au Mexique où les troupes françaises, après plusieurs années de lutte, se sont rembarquées sous les ordres de Bazaine, entraînent la suppression de l'état de guerre. Mais il faut que vienne s'y ajouter le rétablissement des relations diplomatiques entre les deux adversaires.

Verdross, *Völkerrecht*, p. 290 : "Doch kann ein Krieg auch durch... die tatsächliche und dauernde Einstellung der Feindseligkeiten und die Wiederaufnahme des diplomatischen Verkehrs zwischen den früheren Kriegsgegnern abgeschlossen werden."

Si la paix peut être rétablie par la cessation durable, en fait, des hostilités, il n'y a pas d'exemple

d'une annexion territoriale partielle réalisée en dehors d'un traité de cession. Et si on voulait l'admettre, il serait nécessaire de demander au moins une ratification tacite de la cession par le cédant, laquelle pourrait précisément résulter du rétablissement des relations diplomatiques. L'absence de tout Gouvernement allemand le rend impossible. ~~Il sera impossible de savoir si des habitants en~~
~~des perso~~ Pour ces raisons, j'estime qu'il faut dénier à la Pologne et à la Russie la qualité d'Etats successeurs partiels de l'Allemagne.

Au point de vue pratique, il serait aussi impossible d'appliquer les règles sur la succession d'Etat à la question des avoirs allemands en Suisse, car l'absence de tout traité ne permet pas de déterminer quels Allemands ou quelles catégories d'Allemands changeraient de nationalité par suite de l'annexion territoriale. Il existe plusieurs systèmes en droit des gens, pour déterminer les conséquences d'une cession de territoires sur la nationalité; le changement d'indigénat peut atteindre : 1) les individus domiciliés sur les territoires cédés, ou 2) ceux qui en sont originaires quel que soit l'endroit où ils sont établis, ou 3) ceux qui y sont domiciliés et ceux qui en sont originaires, ou encore 4) seulement ceux remplissant cumulativement les conditions d'y être domiciliés et d'en être originaires, ou enfin 5) ceux qui se rattachent ethniquement ou psychologiquement à l'Etat annexant; ces systèmes sont rendus souvent plus complexes par l'introduction d'un droit d'option en faveur des personnes atteintes par le traité de cession,

droit d'option qui lui-même peut être réglementé de diverses manières : option sans émigration, option tacite par émigration, option expresse suivie d'émigration, option destinée à opérer le triage des nationalités et à assurer la constitution d'Etats homogènes. Tant que ces points n'auront pas fait l'objet d'une réglementation précise, il sera impossible de savoir si des habitants ou des personnes originaires des territoires dont la Pologne et la Russie se sont emparé, sont de nationalité allemande, polonaise ou russe.

Tout est encore incertain dans ce domaine, et je me permettrais donc de recommander de ne pas soulever cet aspect du problème au cours des prochaines négociations. Elles en seraient rendues beaucoup plus difficiles. En effet, en cas d'annexion territoriale, le nouveau souverain doit respecter, selon les règles du droit des gens, les droits acquis des particuliers qui deviennent ses ressortissants. Mais ce respect ne pourrait guère être attendu de l'U.R.S.S., à en juger par l'échec complet subi par tous les Etats ayant tenté d'obtenir, après la Révolution russe d'octobre 1917, des indemnités pour leurs nationaux expropriés. La Russie soutiendrait être directement devenue titulaire des anciens droits privés de ses nouveaux ressortissants, non pas en tant que Puissance occupante, mais en tant que souverain national, sans qu'on puisse juridiquement déterminer ces nouveaux ressortissants. Toute discussion sur ces points doit donc être évitée, comme prématurée.

LA LOI No. 5 du 30 OCTOBRE 1945 DU CONSEIL DE CONTROLE
INSTITUE PAR LES PUISSANCES OCCUPANTES EN ALLEMAGNE
SUR LA REMISE ET LA SAISIE DE LA FORTUNE ALLEMANDE
A L'ETRANGER

Ainsi que cela résulte de l'Exposé de fait, dès le 2 août 1945, les Puissances Alliées ont annoncé par la Déclaration de Potsdam leur intention de s'emparer des avoirs détenus par des Allemands à l'étranger.

Cette intention, elles s'efforcent de la faire passer dans le domaine de la réalité par la loi No 5 du 30 octobre 1945 promulguée à Berlin par le Conseil de Contrôle "afin d'assurer de cette manière la paix internationale et la sécurité générale en éliminant tout potentiel "de guerre allemand".

Cette loi se caractérise par une ingérence dans la souveraineté des Etats étrangers restés en dehors de la guerre, tout en respectant scrupuleusement celle des Puissances Alliées, ainsi que cela ressort clairement de son article IX dont la teneur est la suivante :

"Les articles II et III (sur le contrôle
 "et la confiscation des biens allemands)
 "de cette loi ne s'étendent pas aux va-
 "leurs patrimoniales qui sont soumises à
 "la souveraineté (Oberhoheit) de la Gran-
 "de-Bretagne, des Dominions britanniques,
 "des Indes, des colonies et possessions
 "britanniques, de l'Union des Républiques
 "socialistes soviétiques, des Etats-Unis,
 "de la France et de toutes autres Nations
 "Unies qui seront désignées par le Conseil
 "de contrôle".

1) Cette exception ne rend la loi applicable qu'aux
 Etats restés neutres pendant la guerre (sous réserve d'une

décision différente de ce dernier Conseil), puisque la loi No 3 du Gouvernement Militaire sur la définition des Nations Unies n'énumère pas moins de 45 Etats en faisant partie 1).

Il est évident que cette exception n'a pas pour effet de soustraire au contrôle et à la confiscation les biens allemands qui se trouvent sur le territoire des Nations Unies, car celles-ci y procèdent pour leurs propres compte et bénéfice. Elle évite simplement de les soumettre au pouvoir du Conseil de contrôle. Mais il n'en est pas moins étrange de constater que plusieurs Etats qui n'ont pris aucune part effective aux hostilités et se sont bornés à des déclarations de guerre platoniques à l'Allemagne voient leur souveraineté réservée et respectée par cette loi, alors que les Etats restés neutres auraient l'obligation de se plier à des injonctions et restrictions extrêmement graves.

La loi No 5 prévoit en effet dans son article I la constitution d'une "Commission des biens allemands à l'étranger", composée de représentants de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de l'U.R.S.S. et de la France. Elle a le caractère d'un organe interallié du Conseil de contrôle et est pourvue de toutes les compétences et de tous les pouvoirs nécessaires.

Les articles II et III contiennent les dispositions essentielles de la loi. On peut les diviser en rè-

1) En voici la liste complète: Afrique-Sud, Australie, Belgique, Brésil, Bolivie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Costa-Rica, Danemark, St. Domingue, Equateur, Egypte, Etats-Unis, Ethiopie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatémala, Haïti, Honduras, Islande, Inde, Iran, Irak, Libéria, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Salvador, Tchecoslovaquie, U.R.S.S., Uruguay, Vénézuéla, Yougoslavie.

gles de fond et en règles de procédure.

1. Les règles de fond. - Elles prévoient le transfert de plein droit à ladite Commission de tous les droits et prétentions, quelle qu'en soit la nature, sur n'importe quelle fortune qui se trouve hors d'Allemagne et qui est la propriété, ou en possession, ou sous le contrôle d'une personne de nationalité allemande résidant en Allemagne ou hors d'Allemagne.

De même, sont de plein droit transférés à la Commission tous les droits et prétentions, quelle qu'en soit la nature, sur n'importe quelle fortune qui se trouve hors d'Allemagne et qui est la propriété, ou en possession, ou sous le contrôle d'un établissement de n'importe quelle maison de commerce, ou d'une corporation, ou d'une autre personne juridique qui a, soit été constituée sous l'empire du droit allemand, soit son siège en Allemagne.

Conformément à la technique législative anglo-saxonne, la loi contient des définitions et précisions terminologiques qui ont parfois un sens restrictif, mais le plus souvent extensif, afin de permettre à la Commission d'étendre les pouvoirs qui lui sont ainsi octroyés sur le plus de biens possible.

L'expression "personne de nationalité allemande résidant hors d'Allemagne" concerne les seules personnes qui, en vertu du droit impérial ont eu, n'importe quand depuis le 1er septembre 1939, la pleine jouissance du droit de cité allemand et qui, n'importe quand également depuis le 1er septembre 1939, ont résidé dans des contrées

qui étaient alors contrôlées par le Gouvernement du Reich. En revanche, cette notion ne s'étend pas à tout ressortissant d'un pays que l'Allemagne a annexé depuis le 31 décembre 1937 ou qu'elle a prétendu avoir annexé. Sont par conséquent soustraits à la confiscation de leurs biens les Autrichiens, Tchécoslovaques, Polonais, Luxembourgeois, Alsaciens et Lorrains.

La notion de la "personne" est extrêmement large et comprend, les personnes physiques et juridiques, de droit privé et de droit public, les gouvernements et leurs subdivisions politiques, les corporations de droit public, leurs organes, leurs offices, etc. (Art. X).

Quant à l'expression "fortune" (Vermögen) elle est particulièrement large. Rentrent dans cette notion tous les biens mobiliers et immobiliers, tous les droits échus ou non et les prétentions de quelque nature qu'ils soient sur ces fortunes, y compris tous les avoirs, droits et prétentions, quelle qu'en soit la nature, sur ces fortunes qui ont été transférés à des tiers, soit à leur nom, soit à titre de fiducie, ou sur lesquels ils ont, de cette manière, le pouvoir de disposer.

Cette expression embrasse encore tous les biens et tous les droits et prétentions, de quelque nature qu'ils soient, qui ont été transférés par voie de donation ou d'une autre manière, ou moyennant une contre-prestation sur la base d'un accord exprès ou tacite, à l'exception des droits et prétentions acquis par des tiers de bonne foi moyennant une contre-prestation pleinement équivalente.

Par "fortune", il faut encore entendre des maisons, des terrains, des marchandises, des biens commerciaux

et autres, des objets mobiliers, des monnaies, des métaux en barres, des moyens de paiement, des comptes en banque et autres avoirs, des crédits, des actions, participations, prétentions, des certificats de dépôt, toutes espèces de papiers-valeurs qu'ils soient stipulés en Reichsmark ou dans une monnaie étrangère, des moyens de preuve concernant des dettes ou la propriété de biens, des contrats, jugements, droits de brevet, droits d'auteur, droits à des marques de fabrique et, d'une manière générale, des valeurs patrimoniales de tous genres.

L'énumération semble exhaustive. Mais le législateur ajoute que cette énumération ne l'est nullement. (Art. X). L'article IV donne encore à la Commission le droit d'élargir de temps en temps, par une décision prise à l'unanimité, le cercle des personnes atteintes par la loi, le Conseil de contrôle ayant cependant le droit de s'y opposer dans un délai de 30 jours.

Tous ces éléments de fortune, transférés de plein droit par la loi à la Commission, ainsi que leurs revenus et produits en cas de réalisation, sont au pouvoir de la Commission qui peut en disposer conformément aux instructions du Conseil de contrôle (art. VI).

2. Les règles de procédure. - Elles permettent à la Commission, soit directement, soit indirectement par un office qu'il lui paraîtrait utile d'instituer :

a) d'adopter toutes mesures qui, à son avis, sont nécessaires ou opportunes pour se procurer la possession ou le contrôle de tous biens, droits ou prétentions,

- quelle qu'en soit la nature, qui lui sont transférés par la loi;
- b) d'administrer, de surveiller ces biens et d'exercer sur eux le plein pouvoir de propriété, de les vendre, les liquider ou en disposer autrement, si cela est nécessaire pour en conserver la valeur;
 - c) d'exiger une comptabilité complète et de prendre possession de tous les livres de commerce, des actes, contrats, correspondances, notes (Aufzeichnungen) ou de tous autres documents se rapportant à l'un quelconque des avoirs visés par la loi; d'ordonner leur production, de contraindre des témoins à comparaître et de demander que des renseignements complets soient fournis au sujet de ces avoirs;
 - d) de demander aux personnes tombant sous le coup de la loi des renseignements, moyens de preuve et actes se rapportant en tout ou en partie à des biens situés hors d'Allemagne. (Art. VII).

Les articles XI et XII prévoient des sanctions pénales contre les personnes qui contreviennent à cette loi, sans préciser la nature de la peine encourue.

L'art. V dispose que les personnes expropriées ne le seront pas sans indemnité. Mais il ne contient rien de précis à cet égard et se borne à indiquer que cette question fera ultérieurement l'objet d'une décision du Conseil de contrôle qui fixera l'époque à laquelle l'indemnisation aura lieu et la manière dont elle se réalisera.

Telle est cette loi No 5 du 30 octobre 1945 sur le transfert et la saisie des avoirs allemands à l'étranger.

Elle tend substantiellement à subroger les Puissances Alliées, par l'intermédiaire de la Commission instituée par la loi, dans tous les biens, droits, et intérêts allemands à l'étranger. Au point de vue de la procédure, elle vise à assurer auxdites Puissances tous les moyens de preuve pour exiger la délivrance des avoirs allemands de la part des Etats restés neutres pendant le conflit.

Même si ses compétences inquisitoriales étaient limitées aux zones allemandes d'occupation-- ce qui n'est nullement certain -, il n'en demeurerait pas moins que la Commission se trouve investie de la propriété ou de la titularité de tous les biens, droits, prétentions et intérêts publics et privés, à l'étranger, de personnes physiques et juridiques allemandes, et que c'est en leur qualité de propriétaires ou de titulaires de ces biens, droits, prétentions et intérêts que les Puissances Alliées demandent la collaboration des autorités des Etats neutres pour en obtenir la remise et la saisie.

Mais le droit suisse se fait encore différencier entre les uns et les autres. Il leur garantit à toutes le respect de leurs droits de propriété dans la mesure

LA SITUATION JURIDIQUE DES AVOIRS ALLEMANDS

EN SUISSE.

1. En général.

J'ignore quelle est la composition détaillée de ces avoirs. Je crois pouvoir admettre cependant qu'ils consistent en biens appartenant en majorité à des personnes

privées, personnes physiques et juridiques. Il s'agit donc principalement de propriété privée.

A part l'immeuble de la Légation du Reich à Berne, et la Gare Badoise à Bâle, ces biens comprennent-ils aussi des avoirs appartenant à l'Empire allemand ou à d'autres personnes juridiques de droit public ? Cela me paraît probable. En tout cas, ces avoirs sont aussi visés par la loi No 5 du 30 octobre 1945 du Conseil de contrôle institué en Allemagne par les Puissances Alliées.

L'art. X contient, en effet, la définition suivante :

"a) L'expression "personne" comprend toute "personne naturelle ou communauté ou toute "personne juridique de droit public ou privé, qui est capable selon la loi d'acquérir "une fortune ou des valeurs patrimoniales, "d'en faire usage, d'en disposer ou de pouvoir en disposer.

"Cette expression comprend en outre "tout gouvernement y compris toutes les subdivisions politiques, corporations publiques, "les organes et leurs offices. Une personne "juridique ou une communauté qui a été constituée en vertu du droit allemand ou qui a son "siège principal en Allemagne, est considérée "comme une personne de nationalité allemande "au sens de l'art. II".

Mais le droit suisse ne fait aucune différence entre les unes et les autres. Il leur garantit à toutes le respect de leurs droits de propriété dans la même mesure qu'aux personnes de nationalité suisse ou qu'aux personnes juridiques ayant leur siège en Suisse.

Le principe fondamental, dans ce domaine, est celui de l'assimilation complète et inconditionnelle des étrangers aux ressortissants suisses pour tout ce qui concerne les droits privés.

Les personnes physiques et juridiques étrangères bénéficient de tous les droits civils, sans condition de réciprocité et même en l'absence de traité d'établissement conclu entre la Suisse et leur pays d'origine. Cette règle a donc un caractère absolu; elle est valable pour toute espèce de propriété immobilière, mobilière, intellectuelle, industrielle, etc. Le Tribunal Fédéral a déclaré qu'elle est applicable en Suisse même si le pays d'origine d'un étranger n'observe pas une convention d'établissement passée avec la Suisse.

Voir un cas concernant l'U.R.S.S.,
Rec. off. A.T. 49.I.195.

Cette jouissance des droits privés n'est nullement conditionnée par un domicile en Suisse. Elle est la conséquence de l'art. 11 du Code civil suisse qui déclare : "Toute personne jouit des droits civils"; cette formule lapidaire, ne souffre d'autres exceptions que celles résultant du droit pénal. Elle implique la pleine reconnaissance de la personnalité humaine et de tous les droits que lui assure l'ordre juridique.

Eggers, Kommentar S.Z.G., Personenrecht
p. 150-151 : "Für das Gebiet des Zivil-
"rechts gibt es kein Fremdenrecht mehr".

Il est aussi de droit commun, en Suisse, d'admettre, indépendamment de tout traité, les personnes juridiques étrangères à jouir des droits civils.

Or, les Allemands ne sont pas seulement en Suisse, au bénéfice du droit commun. Ils peuvent invoquer la protection du traité germano-suisse du 31 octobre 1910 réglant

certaines droits des ressortissants de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre partie, dont l'art. 1er al. 1 a la teneur suivante :

"Les ressortissants de chacune des Parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre, pour leurs personnes et leurs biens, de la même protection légale que les nationaux".

Il est admis par une jurisprudence bien fixée de longue date en Suisse, que les traités d'établissement et autres traités analogues indiquant les droits civils dont les étrangers ont la jouissance, s'appliquent également aux personnes juridiques.

Les Allemands, personnes physiques ou juridiques, ont donc droit, en Suisse, à la même protection de leurs droits de propriété que les ressortissants Suisses eux-mêmes. Or ce droit n'est pas seulement protégé par tout notre ordre civil. Il est considéré comme tellement important qu'il a fait l'objet de garanties constitutionnelles dans presque tous les cantons.

(Il est garanti dans les constitutions de 21 cantons; seule celle du canton du Tessin ne le mentionne pas expressément. Comp. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, p. 52, note 106).

La situation juridique est donc extrêmement claire en droit suisse : les avoirs allemands doivent être respectés. Tel est le principe.

2. L'inapplicabilité de la loi No 5

du 30 octobre 1945 en Suisse.

La loi No 5 du 30 octobre 1945 du Conseil de Contrôle interallié sur la remise et la saisie de la

fortune allemande à l'étranger est-elle de nature à affaiblir ce principe ?

Dans les relations entre les Puissances Alliées et la Suisse, les motifs qui conduisent à opposer une fin de non recevoir à toute demande de remise et de saisie des avoirs allemands sont multiples.

- 1° Tous les avoirs qui, en vertu du droit international privé allemand, ne sont pas la conséquence de rapports juridiques soumis au droit allemand échappent à l'application des lois promulguées par le Gouvernement militaire institué en Allemagne par les Puissances Alliées.
- 2° Tous les avoirs qui ont leur siège en Suisse ou qui sont issus de rapports de droit soumis au droit suisse, en vertu du droit international privé de la Suisse, ne peuvent de même tomber sous le coup d'une loi étrangère promulguée par un occupant militaire.

Ce point de vue avait déjà été adopté après la 1ère Guerre mondiale par le Tribunal Fédéral, par un arrêt du 4 novembre 1920, dans la cause "Germania c/ Pinnau", Rec.off. 46.II.421. Il s'agissait d'un Français à Lyon ayant conclu avec le représentant d'une compagnie allemande à Zurich un contrat d'assurance sur la vie; la compagnie refusa le paiement de la somme échue en se retranchant derrière l'art. 296 du traité de Versailles qui interdisait les paiements directs d'Allemands à des Français en France. Le Tribunal Fédéral a écarté cette exception par l'argumentation suivante :

"Même si l'Etat dont relève la compagnie par sa nationalité, interdisait le paiement, cela ne pourrait pas avoir pour conséquence que le juge Suisse, dans un litige gouverné par le droit suisse dût rendre sa décision par application d'un droit étranger".

Arrêt analogue du Tribunal Fédéral, du 7 mars 1923, dans la cause Norddeutsche Versicherungs-gesellschaft c/ Società italiana di trasporti; Rec. off. 49.II.128.

Ce motif de refus est d'une très grande portée pratique car, en Suisse, comme dans tous les pays, les droits de propriété sont soumis à la loi du lieu de leur situation; or, dans la mesure où il s'agit de droits de propriété revendiqués par les Puissances Alliées sur des avoirs allemands en Suisse, seule la loi suisse est applicable.

Il en est de même dans le domaine des successions qui se sont ouvertes en Suisse. Elles sont régies par la loi du dernier domicile du défunt (art. 22 de la loi féd. de 1891 rapp. dr. civ. des cit. établis et en séjour), donc par la loi suisse.

S'il s'agit de successions d'Allemands décédés en Suisse, leurs biens seront dévolus à leurs héritiers légaux ou testamentaires ainsi qu'à d'éventuels légataires; si ces ayants droit sont de nationalité suisse leurs droits devront indiscutablement et intégralement être protégés; s'ils sont de nationalité allemande la libre disposition de leurs parts ou legs doit leur être reconnue.

S'il s'agit de successions de Suisses décédés en Suisse, il en sera a fortiori de même, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que les bénéficiaires de droit successoraux sont eux-mêmes de nationalité suisse ou allemande, et sans qu'il y ait lieu de rechercher, dans cette dernière éventualité s'ils sont domiciliés en Suisse ou en Allemagne. Je relève tout particulièrement la situation des Suissesses devenues Allemandes par leur mariage et actuellement domiciliées en Allemagne. J'ai connaissance de cas où des successions provenant de leurs parents suisses en Suisse se sont

ouvertes pendant la guerre à leur profit; il s'agit de fortunes d'origine authentiquement suisses; il ne saurait être question de priver ces anciennes Suissesses de leurs droits, ce qui aurait pour conséquence, en dernière analyse, d'exposer les membres suisses de leurs familles à des prestations d'assistance, car plusieurs de ces femmes ont été ruinées par la guerre et leur quote-part successorale dans le patrimoine familial représente leur ultime réserve.

3° L'ordre public suisse doit aussi être invoqué pour s'opposer à l'application sur notre territoire de la loi No 5 du 30 octobre 1945 promulguée par les Puissances Alliées en Allemagne. Il s'agit d'une loi de spoliation qui va directement à l'encontre de conceptions juridiques sur le respect de la propriété et des droits privés tenues pour si importantes en Suisse que la presque totalité de nos cantons en ont fait l'objet de garanties constitutionnelles. Il faut remarquer à ce sujet que la Constitution des Etats-Unis, si elle ne garantit pas expressément le droit de propriété privée, interdit cependant aux Etats particuliers de promulguer des lois portant atteinte aux obligations contractuelles.

Art. 1, section X : "No state shall... pass
"any bill of attainder ex post facto, or law
"impairing the obligations of contracts"...

La réserve de l'ordre public est universellement reconnue dans la doctrine du droit international privé et dans la jurisprudence des Etats civilisés; elle entraîne l'application de la loi locale de préférence à toute autre loi étrangère. Elle a le caractère d'une véritable *exceptio legis propriae* paralysant toute disposition d'une législation étrangère.

Gutzwiller, Der ordre public im schweizerischen Internationalprivatrecht, Mélanges Streit, Athènes, 1939, p. 461.

Le droit suisse ne contient, il est vrai, aucune disposition positive réservant expressément les règles d'ordre public; mais tous les tribunaux suisses ont constamment admis qu'il va de soi que toute loi étrangère peut être écartée lorsqu'elle est contraire à des principes considérés comme essentiels en droit suisse.

Marti, Der Vorbehalt des eigenen Rechts im internationalen Privatrecht der Schweiz, 1940, p. 27.

Le Tribunal Fédéral, en particulier, s'est inspiré, pour faire jouer la clause de l'ordre public, des deux considérations suivantes, qui doivent toutes être retenues dans le cas qui nous occupe :

- a) Il faut que le rapport de droit rentre dans la sphère des intérêts suisses et que l'application effective d'un droit étranger soit contraire à des conceptions fondamentales de justice reconnues en Suisse. Ce point de contact avec la Suisse est manifestement réalisé puisqu'il s'agit d'avois qui ont leur siège en Suisse, et de propriétaires ayant en outre fréquemment leur domicile en Suisse.

Rec. off. des arrêts 64.II.104

Marti, op.cit. p. 93 et suiv.

Oser-Schönenberger, Obligationenrecht, Allg. Einleitung No 30/31, p. XLIII.

- b) Il faut que la loi étrangère soit contraire au bien public, aux principes de moralité reconnus en Suisse, qu'elle blesse le sentiment du droit de la population suisse.

Rec. off. des arrêts 31.II.61; 40.II.236;
41.II.142; 64.II.98.

Dans ce dernier arrêt, ce Tribunal fédéral s'est exprimé comme suit : "L'ordre public doit assurer l'application d'une règle de droit interne, ou empêcher l'application d'un droit étranger... chaque fois que le sentiment du droit serait, en Suisse, lésé d'une manière insupportable s'il en était autrement. Cette conception est à la base de toute la jurisprudence du Tribunal Fédéral, quelle que soit la manière dont l'ordre public est défini dans les divers arrêts".

Le Tribunal Fédéral a fait application de ce critérium dans plusieurs arrêts où il a protégé les intérêts privés contre des mesures étrangères ayant pour effet de dépouiller en tout ou en partie, les créanciers de leurs droits ou d'entraîner la confiscation pure et simple de propriétés, droits ou intérêts privés.

Comp. Rec. off. des arrêts 63.II.113 où le Tribunal fédéral déclare (à propos du droit allemand sur les devises) : "ce qui a été ressenti comme une atteinte à l'ordre public suisse c'est moins l'interdiction de paiement que la spoliation du créancier suisse qui en est résultée; par une mesure unilatérale de l'Etat de son débiteur, le créancier devait pratiquement renoncer à toute perspective d'obtenir l'exécution de sa créance".

Dans le même sens, Rec. off. des arrêts, 60.II.310; 61.II.246; 62.II.110, cons. 2, a; 63.II.45.

Les Puissances Alliées ne pourraient pas contester le caractère spoliateur de la loi qu'elles ont promulguée en invoquant l'indemnité prévue à l'art. V, car celui-ci ne contient aucune précision ni sur le montant de cette indemnité, ni sur les personnes qui en bénéficieront, ni sur son échéance. En admettant même la certitude d'une indemnisation des personnes expropriées, elle sera certainement

inférieure à la valeur des biens saisis, sinon la saisie n'aurait que le caractère d'une mesure purement vexatoire et superflue.

4° Le fait que les Puissances Alliées destinent les avoirs allemands en pays neutres au remboursement de la créance qu'elles possèdent contre l'Allemagne à titre de réparations, n'est pas un motif qui puisse inciter la Suisse à leur concéder l'exercice sur son territoire des droits qu'elles s'attribuent.

Dans le préambule de la loi No 5 du 30 octobre 1945, d'autres motifs sont, il est vrai, allégués. La remise et la saisie des avoirs allemands à l'étranger y sont justifiés par le désir d'assurer la paix internationale et la sécurité générale en éliminant tout potentiel de guerre allemand. Cette justification qui est peut-être adéquate à la situation dans d'autres Etats restés neutres, est en tout cas insuffisante pour la Suisse.

Le recensement des avoirs allemands a révélé que leur valeur atteignait en Suisse, à peu près un milliard de francs. Ce montant n'est pas important si on considère le nombre d'Allemands établis en Suisse. Il s'élève, d'après les dernières statistiques à 189.000 environ, ce qui donne une fortune d'environ fr. 5.300.- par personne; si on va jusqu'à admettre qu'une certaine partie de cette somme peut avoir été placée en Suisse par des Allemands à des fins de politique internationale, elle ne sera jamais assez élevée pour pouvoir constituer un véritable danger international, car, même en cas de guerre de revanche, la partie la plus

importante de ce milliard ne pourrait être mise à la disposition du Reich par les Allemands, qui en auront besoin pour vivre.

Si donc, dans ces conditions, les Puissances Alliées persistaient à demander la remise des avoirs en question, il serait patent que leur mobile véritable ne serait pas la consolidation de la paix générale, mais la réparation des dommages qu'elles ont subis; telle est d'ailleurs la justification donnée dans la Déclaration de Potsdam.

La Suisse, en tant qu'Etat neutre, n'a pas à prêter la main à la réalisation de ces mesures qui sont déjà le caractère de conditions de paix imposées par les Etats vainqueurs à la Puissance qui a succombé.

5° Même en admettant que les Puissances Alliées soient investies de tous les droits d'un Gouvernement allemand, il va de soi qu'elles ne peuvent pas en avoir de plus étendus que celui-ci. Or, un Gouvernement allemand légal n'aurait aucune base juridique pour exiger d'un neutre la remise et la saisie des avoirs de ses ressortissants à l'étranger.

6° La question a déjà été soulevée sur une base beaucoup plus étroite, à la fin de la Ière Guerre Mondiale et dans des conditions beaucoup plus favorables pour les Puissances victorieuses, puisqu'elles pouvaient fonder leurs droits sur un traité conclu avec la Puissance vaincue.

Le § 10 de l'Annexe à l'art. 298 du traité de Versailles prévoyait en effet :

"L'Allemagne remettra dans un délai de six mois
 "à dater de la mise en vigueur du présent Traité,
 "à chaque Puissance alliée ou associée, tous les
 "contrats, certificats, actes et autres titres de
 "propriété se trouvant entre les mains de ses res-
 "sortissants et se rapportant à des biens, droits
 "et intérêts situés sur le territoire de ladite
 "Puissance alliée ou associée, y compris les ac-
 "tions, obligations ou autres valeurs mobilières
 "de toutes sociétés autorisées par la législation
 "de cette Puissance".

L'Allemagne avait-elle l'obligation de livrer ceux des titres de ses ressortissants qui se trouvaient dans des pays neutres ? Aucun Etat ne s'est d'ailleurs avisé de demander la collaboration directe des Gouvernements neutres pour assurer cette remise. L'Allemagne n'avait évidemment pu s'engager à acquérir et à livrer que les papiers-valeurs soumis à son pouvoir juridictionnel car elle n'avait pas le pouvoir de contraindre ses nationaux à s'exécuter lorsqu'ils résidaient en pays neutres. Tout ce qu'elle aurait pu faire eut été de les sommer de produire leurs titres, et, en cas de refus par eux d'obtempérer à cette injonction, de leur appliquer, au besoin par contumace, les sanctions, en fait illusoire, prévues par ses lois.

Comp. Sauser-Hall, op.cit., p. 68.

6° Quant aux dispositions de droit de procédure que contient la loi No 5 du 30 octobre 1945, elles impliquent de tels empiètements sur le pouvoir juridictionnel de la Suisse que leur application équivaldrait à l'établissement de véritables organes judiciaires et administratifs étrangers.

Or, s'il est des principes qui sont absolument certains et universellement reconnus en droit des gens et

en droit international privé, ce sont ceux de la complète autonomie des Etats dans l'administration de la justice et de la stricte territorialité des lois de procédure.

Les compétences de la "Commission des biens allemands à l'étranger" sont si étendues, elles ont un caractère si nettement inquisitorial, qu'on peut se poser la question s'il est bien des intentions des auteurs de ce document législatif de permettre à la Commission d'exercer jusqu'à l'intérieur d'un Etat neutre des pouvoirs tels que ceux lui permettant d'exiger la production et de prendre possession de tous les livres de commerce, actes, contrats, correspondance se rapportant aux avoirs allemands, de citer et d'interroger des témoins, de prendre des mesures dont la nature et la portée sont indéterminées, puisqu'il suffit qu'elles lui paraissent nécessaires ou opportunes.

Il ne faut pas oublier que l'Allemagne est actuellement divisée en quatre zones distinctes d'occupation militaire. La loi a dû prévoir que les commandants de ces diverses zones devaient prêter assistance à la Commission dans sa recherche du matériel probatoire.

Ainsi, l'art. VIII de la loi dispose que chaque commandant en chef est, à l'intérieur de la zone de l'Allemagne occupée par ses troupes, responsable de la saisie et de l'enregistrement du matériel probatoire se rapportant aux avoirs allemands à l'étranger. Il y est encore dit que la Commission peut prier les Commandants des zones d'occupation de procéder à certaines enquêtes, soit d'une manière

indépendante, soit en relation avec des enquêtes se poursuivant dans d'autres zones. En outre, la Commission peut faire elle-même et simultanément des enquêtes dans plusieurs zones lorsque le matériel probatoire ne se trouve pas dans une seule d'entre elles.

Néanmoins, certains pouvoirs attribués à la Commission ne peuvent être exercés par elle que dans le pays où se trouvent les avoirs allemands. Tels sont les droits indiqués à l'art. VII, litt. b) de la loi.

Il est certain que des pouvoirs aussi exorbitants du droit commun suivi dans tous les Etats civilisés ne pourraient pas être reconnus à des autorités étrangères en Suisse sans atteinte à la souveraineté de l'Etat.

Toutes ces raisons se conjuguent pour légitimer la méconnaissance sur territoire suisse des effets de la loi No 5 du 30 janvier 1945. On pourrait y ajouter encore un argument tiré de l'art. IX de celle-ci qui n'impose pas entre Puissances Alliées des obligations aussi étendues que celles auxquelles les neutres devraient se plier.

3. Les exceptions

En considérant le caractère fiduciaire de l'occupation alliée en Allemagne, deux exceptions pourraient cependant être apportées à un refus de livrer et saisir les avoirs allemands. Elles concerneraient les biens des organisations national-socialistes qui ont été dissoutes en Allemagne par le Gouvernement militaire, et ceux des criminels de guerre.

La première exception résulterait de l'inexistence juridique de toutes les organisations nationales-socialistes qui ont été atteintes par la loi No V promulguée (sans date mais probablement en mai 1945) par le Gouvernement militaire en Allemagne. 1)

Cette loi ordonne la dissolution de tout le parti national-socialiste et la suppression de 36 organisations non-militaires qui y sont rattachées dont : la Chancellerie du parti, l'organisation pour l'étranger, la ligue populaire des Allemands à l'étranger (Volksbund für das Deutschtum im Ausland), l'office de la politique extérieure du parti (Ausserpolitisches Amt der N.S.D.A.P.), la direction des étudiants allemands (Reichsstudentenführung), la ligue des étudiants du parti (N.S.D. Studentenbund), l'association allemande des étudiants (Deutsche Studentenschaft), etc.

A cette liste ont été ajoutées diverses organisations militaires et para-militaires, comme les S.A., les S.S. (Schutzstaffeln), les corps nazistes des chars blindés et de l'aviation, les jeunesses hitlériennes, le service du travail (Reichsarbeitsdienst), l'organisation Todt, l'assistance technique (technische Nothilfe).

Tous les fonds, tous les biens, tous les comptes et toutes les archives de ces organisations dissoutes par ladite loi No V doivent être remis ou transférés au Gouvernement militaire.

1) Cette loi ne doit pas être confondue avec la loi No 5 du 30 octobre 1945 promulguée par le Conseil de Contrôle interallié.

Je pense que si ces organisations étaient titulaires d'avoirs en Suisse, soit en leur nom, soit par personnes interposées, il y aurait lieu de les remettre aux Puissances Alliées et d'attribuer ainsi un effet limité sur sol suisse au droit introduit par l'occupant en Allemagne.

En promulguant cette loi, l'occupant est resté dans le cadre de la fiducie; il est possible d'admettre qu'il a pris des mesures devant contribuer au progrès politique et social de l'Etat occupé et qu'il peut s'attendre à la reconnaissance internationale des effets qu'elles entraînent.

Ces organisations étant définitivement dissoutes, elles ne sont plus propriétaires ni titulaires des biens, droits et intérêts qu'elles pouvaient avoir en Suisse. En vertu du § 45 b.G.b. leurs actifs, - toutes dispositions contraires des statuts étant réservées - devraient être dévolus au fisc de l'Etat allemand où l'association avait son siège, et cet Etat devrait maintenir, dans la mesure du possible, leur destination primitive. Cette disposition est évidemment inapplicable puisque les Puissances Alliées ont précisément ordonné la dissolution de ces organisations en raison de leur but politique, tenu pour immoral.

Il est donc logique et équitable de remettre cette catégorie d'avoirs aux autorités qui ont supprimé des organisations ayant développé une activité néfaste pour le monde entier, y compris la Suisse.

Dans la Note verbale du 25 septembre 1945 aux représentants diplomatiques des Puissances Alliées, la Suisse

Il en résulte qu'en règle générale, la confiscation a déjà apporté une autre exception au principe du respect des droits des Allemands sur leurs avoirs dans notre pays; elle concerne les biens qui sont la propriété de ressortissants allemands ayant, durant les hostilités, commis des crimes ou agi contrairement au droit des gens et aux lois de la guerre.

L'exception n'est cependant pas générale; elle est circonscrite à des cas particuliers que le Conseil Fédéral se réserve d'examiner.

A mon avis, elle ne pourrait se justifier que sur la base d'un jugement pénal prononçant contre un coupable la peine de la confiscation de tous ses biens. Mais même ainsi restreinte l'exception concernant ceux qu'on appelle couramment les criminels de guerre ne trouve pas d'appui dans l'arsenal des lois suisses.

Il a été universellement admis jusqu'à présent que la loi pénale est d'une portée strictement territoriale et qu'une peine prononcée dans un Etat ne peut jamais être appliquée dans un autre. Les jugements pénaux étrangers sont donc en principe inexécutaires en dehors de l'Etat ou des Etats au nom de qui ils ont été rendus.

Garraud affirme nettement "... non seulement "qu'un jugement pénal étranger ne peut être "rendu exécutoire, mais encore qu'il ne peut "produire aucun effet direct ou indirect en "France. C'est une conséquence nécessaire "d'un principe supérieur : l'indépendance des "souverainetés".

Traité théorique et pratique du droit pénal français, I, p. 321.

Dans le même sens : Meili, Lehrbuch des internationalen Strafrechts und Strafprozessrechts, p. 497 et suiv.

Il en résulte qu'en règle générale, la confiscation des biens, élément de la peine, ne peut sortir d'effets que dans l'Etat ou les Etats au nom de qui une condamnation a été prononcée.

Le code pénal suisse ne s'est que peu écarté de cette conception. Il attribue une certaine force exécutoire aux jugements pénaux prononcés à l'étranger, mais il ne le fait que dans des limites nettement tracées par ses articles 3 à 6. Ceux-ci ne prévoient que les cas suivants :

- a) crimes commis en Suisse par un étranger condamné à l'étranger à la requête de l'autorité suisse, et crimes commis contre un Suisse à l'étranger : dans ces éventualités, si la peine n'a pas été subie, ou ne l'a pas été entièrement, elle sera totalement ou partiellement exécutée en Suisse (art. 3 et 5 C.P.S.)
- b) crimes commis à l'étranger contre la Suisse et crimes commis par un Suisse à l'étranger : si l'auteur a subi totalement une peine à l'étranger, le juge suisse doit imputer la peine subie sur la peine à prononcer (art. 4 et 6 C.P.S.)

Aucune de ces dispositions ne concerne le cas de crimes commis à l'étranger par un étranger et qui ne sont dirigés ni contre la Suisse, ni contre un Suisse. Les criminels de guerre, jusqu'à plus ample informé, ne tombent donc pas sous le coup de ces règles.

Pour les atteindre, la Suisse devait s'inspirer des conceptions du professeur Vespasien Pella, qui proposa,

en 1926, un code pénal à l'usage des nations qui contreviendraient aux règles du droit international public. Cette idée fut reprise par l'Association internationale de droit pénal dans sa session de Bruxelles, et par l'Association de droit international, dans sa session de Vienne, tenues toutes deux en 1926, où fut préconisée la création d'une cour de justice pénale internationale pour la répression des crimes contre le droit des gens.

Pella, La criminalité collective des Etats et le droit de l'avenir.

Clerc, Le code pénal suisse et le droit pénal international, dans le Recueil de travaux de la Faculté de droit de Neuchâtel, 1938, p.209.

Cette idée est actuellement réalisée par les Puissances Alliées dans la procédure dirigée à Nuremberg contre les criminels de guerre. Elle n'a pas d'autre base juridique que la volonté des Puissances occupantes et ne peut s'appuyer sur aucun texte, ni même aucune coutume de droit pénal en vigueur au moment où les crimes ont été commis. Elle est donc contraire au grand principe de droit pénal qui interdit tout châtement en l'absence de loi. Mais ce principe a été abandonné par la loi No 1 sur l'abrogation des lois nazies, promulguée par les Puissances occupantes après l'effondrement de l'Allemagne et dont l'art. IV, 8 interdit de prononcer la peine de mort sauf dans les cas où cette peine était prévue par une loi antérieure au 30 janvier 1933, ou promulguée par le Gouvernement militaire ou avec son consentement.

III.
 "No cruel or excessive punishment shall be
 "inflicted and the death penalty is abolished
 "except for acts punissable by death under
 "law prior to 30 january 1933, or promulgated
 "by or with the consent of military Government".

En acceptant de livrer la fortune, sise en Suisse, de criminels de guerre, le Conseil Fédéral a donc déjà reconnu, dans une faible mesure puisqu'il s'est réservé d'examiner les cas particuliers, la portée extraterritoriale des mesures adoptées par les Puissances occupantes en Allemagne.

A supposer que des avoirs puissent être identifiés en Suisse comme appartenant à des criminels de guerre condamnés à la confiscation de leurs biens par des tribunaux des Puissances Alliées, il faudrait, à mon avis, un arrêté spécial du Conseil Fédéral pour en autoriser la remise aux dites Puissances, car les règles de droit pénal appliquées et la force exécutoire internationale des jugements seraient en complète opposition avec les principes du droit pénal et de la procédure pénale constamment suivis en Suisse. Cette législation nouvelle et complémentaire pourrait être justifiée par une nouvelle coutume de droit des gens, effectivement suivie et actuellement munie de sanctions, instituant le "crime de guerre", et l'intérêt moral et politique qu'aurait la Suisse à ne pas entraver cette répression.

III.

CONCLUSIONS

Sur la base de ces longues considérations, j'arrive aux conclusions suivantes :

- I. L'Allemagne, bien qu'actuellement occupée dans sa totalité par les armées des Puissances Alliées, et bien que privée de Gouvernement national, n'a pas disparu en tant qu'Etat. Elle a toujours la qualité de sujet de droit des gens, mais elle n'a plus l'exercice de ses droits internationaux, faute de pouvoirs organisés.
- II. Les capitulations successives qui ont été signées par les commandants militaires allemands, et, en dernier lieu, les capitulations inconditionnelles de Reims du 7 mai 1945 et de Berlin du 8 mai 1945, sont celles des armées allemandes et non pas de l'Allemagne en tant qu'Etat.
- III. Les pouvoirs exercés actuellement en Allemagne par les Puissances Alliées résultent d'un Gouvernement militaire établi par elles et qui n'est fondé ni sur la debellatio, ni sur l'occupation de guerre, ni sur un des modes d'occupation pacifique connus du droit des gens, ni même sur l'occupation mixte.

VII. Ces pouvoirs sont la conséquence d'une occupation sui generis qu'on peut appeler l'occupation fiduciaire (trusteeship), analogue à une tutelle internationale, et qui, ayant pour but final la régénération morale du peuple allemand, confère à l'occupant des droits plus étendus que les autres modes d'occupation militaire.

IV. A aucun titre, les Puissances Alliées ne sont fondées à se considérer comme les successeurs juridiques du Gouvernement allemand, actuellement disparu.

V. La mesure en laquelle une répercussion internationale peut être reconnue aux lois promulguées par les Puissances Alliées en Allemagne est limitée par l'applicabilité du droit des Etats tiers en vertu de leurs propres principes de droit international privé, par leurs droits résultant des traités qu'ils ont conclus avec l'Allemagne, par les règles d'ordre public qu'ils ont accoutumés d'observer et par l'impossibilité où se trouverait un Gouvernement légal allemand d'exercer sa souveraineté hors de ses frontières.

VI. En vertu du droit commun et du droit conventionnel applicables en Suisse à la situation des étrangers, les ressortissants allemands et les personnes juridiques allemandes ont droit à la protection de leurs avoirs, quelle qu'en soit la nature, en Suisse, et quel que soit le lieu où les intéressés sont domiciliés.

VII. La loi No 5 du 30 octobre 1945 promulguée par le Conseil de Contrôle en Allemagne ne peut pas, en principe, recevoir application en Suisse pour les raisons suivantes :

- a) elle porte sur des biens, droits et intérêts ayant leur siège en Suisse, et soumis au droit suisse d'après nos règles de droit international privé;
- b) elle est contraire aux règles d'ordre public constamment observées en Suisse et qui ont toujours conduit à méconnaître les effets de mesures de spoliation prises dans un Etat étranger;
- c) elle institue des mesures de saisie afin de couvrir la créance des Puissances Alliées contre l'Allemagne, mesures qui ont déjà le caractère de conditions de paix à introduire dans un futur traité et à la réalisation desquelles un Etat perpétuellement neutre n'a pas à contribuer;
- d) elle permet aux Puissances occupantes d'exercer des droits dont un Gouvernement légal allemand ne pourrait exiger le respect de la part de la Suisse;
- e) elle contient des dispositions de procédure qui sont incompatibles avec la souveraineté de la Suisse.

VIII. A titre exceptionnel, les avoirs appartenant à des organisations national-socialistes dissoutes par le gouvernement militaire en Allemagne peuvent être remis aux Puissances Alliées.

Il en est de même des avoirs appartenant à des criminels de guerre dont les biens sont confisqués par des jugements rendus au nom des Puissances occupantes. Un arrêté spécial du Conseil Fédéral serait cependant nécessaire pour autoriser la remise des avoirs de cette dernière catégorie de personnes de nationalité allemande.

* * *

*

Je reste bien volontiers à votre disposition si l'une ou l'autre des questions examinées dans la présente consultation vous paraissait nécessiter encore une étude complémentaire, et je saisis cette occasion, Monsieur le Conseiller Fédéral, pour vous renouveler l'assurance de ma plus haute considération.

G. Lauer-Hall.

T A B L E D E S M A T I E R E S

	Page
I. Exposé de fait -----	2
II. Exposé de droit -----	7
A. Fondement juridique des pouvoirs des Puissances Alliées -----	7
1. La capitulation inconditionnelle ---	8
2. La debellatio -----	14
3. L'occupation de guerre ...-----	18
4. Les occupations autres que l'occupa- tion de guerre	31
a. L'occupation pacifique -----	31
a ₁ L'occupation de garantie----	31
a ₂ L'occupation administrative--	34
a ₃ L'occupation coercitive ----	35
b. L'occupation mixte -----	37
5. L'occupation sui generis (fiduciaire)	42
B. Répercussion internationale des mesures prises par les Puissances Alliées en Allemagne -----	45
C. La succession d'Etat -----	52
D. La loi No 5 du 30 octobre 1945 du Conseil de Contrôle des Puissances Alliées -----	57
E. La situation juridique des avoirs allemands en Suisse -----	63
1. En général -----	63
2. Inapplicabilité de la loi No 5 du 30 octobre 1945 -----	66
3. Exceptions -----	76
III. Conclusions -----	83
