

21.

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT HELLÉNIQUE
SUR LE MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT BULGARE.[1^{er} FÉVRIER 1932.]

1. — La thèse exposée dans le Mémoire du Gouvernement bulgare, tant quant à la naissance et au caractère du différend que quant à la nature des obligations pécuniaires découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff, a été réfutée d'avance dans le Mémoire du Gouvernement hellénique. Il suffira donc de présenter ici quelques brèves observations complémentaires à l'effet de rappeler la réalité des faits et de la situation juridique.

2. — Le point de départ de cette thèse est manifestement erroné. Le différend entre les deux pays aurait surgi « au sujet de la nature des obligations des signataires de l'Accord Caphandaris-Molloff » (nos 2 et 4). Le Gouvernement hellénique aurait soutenu que le solde dû par lui à la Bulgarie constituait une dette de gouvernement à gouvernement et « qu'à ce titre elle devait bénéficier du moratoire Hoover » (nos 3 et 5). Il aurait prétendu « subordonner l'octroi du moratoire à la Bulgarie, pour le paiement de ses réparations, à l'ajournement de sa propre dette sous prétexte que celle-ci était également une dette intergouvernementale qui devait être comprise dans la proposition du président Hoover » (n° 3). Il aurait demandé « le moratoire pour ses paiements et leur compensation avec les paiements dus par la Bulgarie au titre des réparations » (n° 7).

Ces affirmations sont destinées à créer l'impression que la proposition du président Hoover avait créé pour la Bulgarie un droit dont le Gouvernement hellénique chercha à la priver en élevant des prétentions injustifiées et en inventant des prétextes inadmissibles.

La vérité est tout autre. La proposition Hoover n'était, comme son nom l'indique, qu'une simple proposition qu'il dépendait des créanciers des réparations d'accepter ou de repousser. Elle ne faisait naître aucun droit en faveur des débiteurs. Le Gouvernement hellénique a déclaré dès le début ne pouvoir l'accepter vis-à-vis de la Bulgarie qu'à la condition qu'elle acceptât, de son côté, l'ajournement de ses paiements du chef de l'Accord Caphandaris-Molloff. Il n'a pas songé un seul instant à réclamer à leur sujet le bénéfice du moratoire Hoover, pas plus qu'il n'a demandé à établir la compensation

entre sa dette vis-à-vis de la Bulgarie et sa créance sur les réparations bulgares. Il n'avait besoin ni de ce bénéfice ni de cette exception. Car, dans toute cette affaire, ce n'était pas lui, mais la Bulgarie, qui était demandeur. C'est elle qui réclamait une faveur. Quant à lui, il s'est borné à dire à quelles conditions il pouvait la lui accorder. La Bulgarie était libre d'accepter ou non ses conditions. En refusant d'y consentir, elle restait chargée de sa dette, comme la Grèce continuait d'être grevée de la sienne. Au delà de cette limite, la Bulgarie n'avait absolument aucun droit.

Si elle s'y était tenue, soit en acceptant les conditions de la Grèce, soit en se résignant à la situation existante, il n'y aurait eu aucune difficulté. S'il y en a eu une, qui a dégénéré en différend, c'est parce qu'elle a émis la prétention de profiter de la proposition Hoover tout en repoussant les conditions de la Grèce. Et, pour donner à ce différend de pur fait qui, comme tel, était insoutenable, une apparence juridique, propre à permettre un recours devant la Société des Nations, elle a cherché à déplacer le débat et à le porter sur le terrain de l'Accord Caphandaris-Molloff, en prétendant qu'à la différence de sa dette, celle de la Grèce n'est pas intergouvernementale et ne peut dès lors bénéficier du moratoire Hoover. En agissant ainsi, elle perdait à dessein de vue que la proposition américaine ne créait et ne pouvait créer aucun droit au profit des débiteurs tenus d'une dette intergouvernementale.

3. — Il n'est donc pas conforme à la réalité d'affirmer que le différend entre la Bulgarie et la Grèce a surgi « au sujet de la nature des obligations » découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff. Il a surgi au sujet de la prétention de la Bulgarie de se prévaloir d'un moratoire que son créancier ne voulait pas lui accorder sans conditions. Il s'est affirmé à partir du moment où le Gouvernement bulgare, passant outre au consentement nécessaire de la Grèce, a décidé, le 14 juillet 1931, de sa seule initiative, de suspendre ses paiements.

De cette circonstance, le Mémoire du Gouvernement bulgare ne dit mot. Elle est pourtant capitale, car elle a amené le Gouvernement hellénique, par mesure de légitime défense, et non à titre de compensation, à suspendre à son tour ses paiements.

4. — Basée sur un point de départ aussi inexact, il n'est pas étonnant que la thèse bulgare aboutisse, quant au caractère du différend, à des conclusions également erronées.

Elle prend texte de ce que l'allégation du Gouvernement bulgare relative à la nature de la dette de la Grèce a été contestée à Londres et à Genève pour soutenir que le véritable objet du différend porte sur la nature juridique de

cette dette et tombe par conséquent sous l'application de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff.

Le Mémoire du Gouvernement bulgare prétend (n° 5) que le différend avec ce caractère a été annoncé officiellement dès le début dans la lettre en date du 1^{er} août 1931 du ministre des Finances de Grèce. Or, ce document, pas plus que tous ceux où le Gouvernement hellénique avait antérieurement exposé son point de vue, ne fait état de la nature juridique de la dette de la Grèce.

Cette question n'a été soulevée qu'à Londres, mais de manière toute incidente, à seule fin de montrer que l'attitude prise par la Grèce quant à l'application du moratoire Hoover aux réparations bulgares n'était pas seulement rigoureusement conforme au droit, mais qu'elle était aussi en parfaite harmonie avec les exigences de l'équité.

C'est de manière plus incidente encore qu'il a été parlé par les représentants de la Grèce à Genève de la nature juridique des obligations pécuniaires découlant de l'Accord Caphandaris-Molloff. M. Vénizélos s'est borné à en dire un mot pour répondre à l'insistance de M. Malinoff. Mais il a maintenu avec force que le seul objet du débat était l'application aux réparations bulgares de la proposition du président Hoover.

5. — Le Mémoire du Gouvernement bulgare reproche à la délégation hellénique à Genève d'avoir « préféré glisser rapidement sur la question d'ordre juridique, pour faire dévier le débat sur le terrain mouvant de la politique et de l'opportunité financière » (n° 10).

La vérité est qu'ayant discerné la tactique du Gouvernement bulgare, les représentants de la Grèce ont refusé de se laisser entraîner hors du débat, pour discuter une question juridique qui lui était complètement étrangère.

Le Mémoire du Gouvernement bulgare montre combien ils ont eu raison. Car il tire maintenant argument de leurs déclarations incidentes et du fait qu'ils n'ont pas « reconnu le bien-fondé de la thèse bulgare » pour prétendre que comme, de son côté, la Bulgarie n'a pas cessé de soutenir que la dette de la Grèce est de nature privée, « il est évident que le différend sur ce point existe » (n° 11). Alors que la logique aurait dû le conduire à constater que la divergence de vues qui s'est incidemment manifestée entre les deux Gouvernements sur la nature de la dette de la Grèce n'a aucun rapport avec le différend auquel a donné lieu entre eux la proposition américaine.

6. — Le Gouvernement bulgare paraît toutefois avoir conscience de l'obstacle qu'oppose à sa thèse le fait que, sans la proposition du président Hoover, il n'y aurait pas eu de différend entre lui et le Gouvernement hellénique ; il

cherche en effet à affaiblir le lien qui rattache le différend à cette proposition, en disant que, « bien que né à l'occasion de la proposition du président Hoover, le différend existe *indépendamment* de la question du moratoire » (n° 12). Mais cette affirmation est purement gratuite : aucun essai de justification ne l'accompagne.

Il demeure donc acquis que le différend, né à l'occasion de la proposition du président Hoover, n'a d'autre objet que l'application de cette proposition aux réparations bulgares. Sa solution ne dépend d'aucune manière de la nature juridique de la dette de la Grèce. Que le caractère de cette dette soit d'aventure privé, au lieu d'être intergouvernemental, cela ne change nullement la situation et ne diminue en rien le droit de la Grèce de subordonner à la suspension de sa dette l'octroi à la Bulgarie d'un moratoire pour sa dette de réparations.

La nature juridique de la dette de la Grèce ne peut devenir l'objet d'un différend au sens de l'article 8 de l'Accord Caphandaris-Molloff qu'uniquement au cas où elle met en cause l'interprétation des dispositions de cet accord.

Comme il n'en est pas ainsi dans l'espèce, on doit dire qu'il n'y a pas entre la Grèce et la Bulgarie de différend au sens dudit article 8. Le Gouvernement hellénique croit en avoir fourni la démonstration dans son Mémoire. Il ne peut que persister dans les conclusions qu'il y a développées.

Il est néanmoins d'accord avec le Gouvernement bulgare pour prier la Cour de se prononcer, en tout état de cause, sur la question que le Conseil de la Société des Nations ne lui a posée qu'à titre subsidiaire.

7. — Sur cette question, le Gouvernement bulgare reproduit, dans son Mémoire, la thèse qu'il a développée devant la Société des Nations en présentant sous une forme un peu différente certains arguments qu'il complète par quelques nouvelles affirmations. Le Gouvernement hellénique se bornera donc à répondre à ces points.

8. — Le Mémoire hellénique a montré (nos 61 et suiv.) que, s'il est contestable de tenir, comme le fait le Mémoire bulgare (n° 16), les engagements assumés en vertu de la convention d'émigration pour « essentiellement contractés envers des particuliers », il ne peut pas être sérieusement nié que, depuis le Plan de paiements de 1922, il n'y a plus aucun lien de droit entre les émigrants et le gouvernement du pays dont ils ont quitté le territoire.

Le Gouvernement bulgare continue cependant à penser, malgré les termes formels du Plan et de la note explicative qui l'avait accompagné, que la substitution d'un gouvernement aux obligations de l'autre n'a rien changé à la situation

antérieure. Il invoque l'article 6 du Plan, où il dit que « chacun des Gouvernements se substitue, en bloc, à l'autre Gouvernement dans le service des paiements à terme dus par celui-ci », pour prétendre que la substitution a lieu « *seulement* » dans ce service (n° 19). Mais cette limitation, c'est lui qui l'ajoute ; elle n'existe pas dans le texte, où il est, au contraire, expliqué qu'en contre-partie de cette substitution, chacun des Gouvernements est simultanément « subrogé aux droits qu'ont vis-à-vis de cet autre Gouvernement les émigrants créanciers, dont il assume le paiement ». Cette partie de l'article 6, le Gouvernement bulgare la passe ici sous silence. Il ne la cite que plus loin (n° 20), pour soutenir que *subrogation* signifie « *conservation* du droit tel quel, sans aucun changement de sa nature, de son caractère, ni de son étendue », commettant ainsi une véritable hérésie juridique, car la subrogation implique un changement de titulaire dans la créance ; ce changement est de l'essence de la subrogation ; si la créance devait conserver le même titulaire, il n'y aurait pas de subrogation.

9. — Le Gouvernement bulgare ajoute encore que la substitution établie par le Plan « ne touche pas au fond du droit de l'émigrant *d'être indemnisé* et de recevoir la contre-valeur de ses biens liquidés *sur les fonds* du gouvernement dont il quitte le territoire » (n° 19). On saisit là la confusion constamment faite dans la thèse bulgare entre le droit de l'émigrant d'être indemnisé et le débiteur tenu d'y donner satisfaction. A l'origine, ce débiteur était l'ancien gouvernement de l'émigrant ; depuis le Plan de 1922, c'est le gouvernement du pays de son installation. Le droit de l'émigrant d'être indemnisé est maintenu, mais il existe désormais vis-à-vis d'un nouveau débiteur. L'indemnité sera payée, dit-on, sur les fonds de l'ancien gouvernement. C'est une manière de parler. Les sommes versées par ce gouvernement au nouveau débiteur sont, il est vrai, destinées à permettre à celui-ci de payer l'indemnité. Mais elles ne vont pas directement aux émigrants. Elles tombent dans la caisse de leur gouvernement, à qui il appartient d'en disposer, sans avoir à en rendre compte à l'autre gouvernement.

10. — Le Gouvernement bulgare ne se contente pas de méconnaître les dispositions formelles du Plan de paiements et de l'Accord Caphandaris-Molloff, en soutenant qu'ils n'ont en rien changé la situation antérieure. Il prétend que, même s'il était démontré que telle a été l'intention des Parties, « ce serait un non-sens, contraire à la nature des choses et à la plus élémentaire équité, que d'admettre que, par l'effet du Plan de paiements, la Bulgarie et la Grèce se sont interverti les rôles et que chacune d'elles s'est engagée, contraire-

ment à la convention d'émigration, à payer aux émigrants la contre-valeur des biens qu'ils ont dû laisser dans l'autre pays ». « Eussent-elles cette idée extraordinaire, que le Plan de paiements, *établi en dehors de la participation des intéressés eux-mêmes et sans leur consentement, ne saurait leur être opposable, ni porter atteinte aux droits que les émigrants tiennent de la convention de 1919* » (n° 19).

En présence des termes du Plan, on se demandera comment il peut être mis sérieusement en doute que telle a été en effet la résolution des deux Gouvernements, et, en présence des raisons pratiques clairement indiquées dans la note explicative, l'on s'étonnera que cette résolution puisse être taxée d'iniquité et d'idée extraordinaire. Mais ce qui est encore plus surprenant, c'est la théorie avancée pour essayer de l'infirmier. Étant l'œuvre des Gouvernements, la convention de 1919 pouvait parfaitement être modifiée par eux sans le consentement des particuliers appelés à en bénéficier. La participation à la conclusion des traités des individus intéressés est un élément encore inconnu du droit international pour leur validité.

11. — Le Gouvernement bulgare croit trouver la confirmation de sa thèse dans « l'exclusion que le Plan de paiements établissait de la compensation des obligations du chef de l'émigration avec tout autre compte entre les deux pays ». « C'est précisément à raison de la nature de dette privée de ces obligations que l'article 16, alinéa final, du Plan de paiements disposait expressément — ce qui va de soi — qu'il ne saurait être opposé par l'État débiteur une compensation quelconque » (n° 20).

En disant que cela allait de soi, le Gouvernement bulgare a montré lui-même la faiblesse de son argument. En effet, l'exclusion de la compensation irait de soi si la dette du chef de l'émigration avait un caractère privé, car la compensation suppose identité de débiteurs et de créanciers; une dette privée ne peut pas être compensée avec une dette publique, parce que pareille identité n'existe pas. Si donc le Plan de 1922 a cru nécessaire d'exclure la compensation, c'est qu'elle n'allait pas de soi. C'est précisément parce que les obligations assumées par les deux Gouvernements ne constituaient pas une dette privée, mais une dette publique, qu'il a paru nécessaire d'insérer dans l'article 16 sa clause finale.

En le faisant, d'ailleurs, on tombait dans une évidente contradiction avec l'économie du système même du Plan, puisqu'il comportait la compensation des comptes de liquidation pour laisser apparaître le solde qui serait définitivement dû par l'un des Gouvernements à l'autre. On ne comprendrait pas qu'il en fût ainsi si les dettes assumées respectivement par eux étaient de nature privée.

C'est pourquoi l'exclusion de la compensation du solde, qui se justifiait mal dans le Plan de paiements, a finalement disparu dans l'Accord Caphandaris-Molloff. Le Mémoire bulgare se garde bien de rappeler ce changement. Il préfère laisser le lecteur sous l'impression que l'article 16 du Plan demeure en vigueur, pour pouvoir affirmer de manière répétée que « les obligations intergouvernementales qui résultent, par suite de la subrogation, de la compensation des comptes de liquidation, conservent leur nature de dette privée et leur affectation spéciale et, pour cette raison, ne peuvent donner lieu à des compensations avec d'autres comptes, créances et dettes entre les deux États » (n° 22) ; « ces dettes ne sont donc pas susceptibles d'être compensées avec les dettes intergouvernementales entre les mêmes États » (n° 23 *in fine*). En quoi il condamne sa propre thèse, en tombant dans une double contradiction.

Obligé de tenir compte tout de même des textes en vigueur, il reconnaît que les obligations découlant des accords de 1922 et de 1927 à la charge de la Grèce et de la Bulgarie sont *intergouvernementales*, et néanmoins il continue à affirmer qu'elles « conservent leur nature de dette privée ». Il est évident qu'elles ne peuvent pas être à la fois intergouvernementales et privées : elles sont nécessairement l'un ou l'autre ; et, comme les textes veulent qu'elles soient intergouvernementales, elles ne sont certainement pas des dettes privées.

De même, après avoir reconnu que ces obligations sont *intergouvernementales*, le Mémoire affirme néanmoins qu'elles « ne sont pas susceptibles d'être compensées avec les dettes intergouvernementales entre les mêmes États ». Si elles sont réellement, comme elles le sont, *intergouvernementales*, il n'y a pas de raison pour qu'elles ne puissent être compensées avec d'autres dettes *intergouvernementales* entre les mêmes États. La compensation ne pourrait être exclue qu'en vertu d'un texte. Ce texte existait dans le Plan de paiements. Il a disparu dans l'Accord Caphandaris-Molloff.

12. — Dans l'ordre des affirmations gratuites, on doit cependant constater un certain progrès entre les déclarations du Gouvernement bulgare à Genève et son présent Mémoire. S'il persiste à penser que la dette de la Grèce continue d'être due aux émigrants bulgares, il ne va plus jusqu'à affirmer qu'elle est représentée par des obligations détenues par ces derniers (voir Mémoire hellénique, n° 72). Il s'est enfin rendu à l'évidence que les titres définitifs remis en paiement aux émigrants sont libellés, non au nom de leur ancien gouvernement, mais au nom de l'État de leur affinité ethnique.

Mais, comme ce fait est vraiment gênant pour sa thèse, il cherche à s'en débarrasser en disant (n° 23) qu'il « n'est qu'une

apparence qui ne saurait tromper personne et qui ne change en rien les droits des émigrants et les obligations des Gouvernements, tels que ces droits et obligations découlent de la convention de 1919, des principes généraux du droit et de l'équité. En dépit de la subrogation, chaque Gouvernement reste en définitive « le vrai et unique débiteur du prix des biens qu'il a acquis grâce à la liquidation en vertu de la convention de 1919 ».

L'affirmation ici est à tel point gratuite qu'on a peine à croire qu'elle traduit vraiment la pensée du Gouvernement bulgare : la manière dont est libellé un titre émis par un État n'est pas une apparence destinée à induire qui que ce soit en erreur, c'est une réalité sur laquelle personne ne peut être trompé ; elle indique bel et bien une dette assumée par cet État vis-à-vis du porteur du titre pour la somme et dans les conditions qui y sont stipulées.

Dire que des titres ainsi établis ne modifient en rien les droits des émigrants et les obligations des Gouvernements, tels que ces droits et obligations découlent de la convention de 1919, ce n'est pas seulement méconnaître les modifications que les États contractants y ont apportées d'un commun accord en 1922 et en 1927 ; c'est commettre une évidente inexactitude, car la possession de ces titres résume tous les droits des émigrants, qui ne peuvent plus élever aucune réclamation contre leur ancien gouvernement ; ils n'ont désormais pour débiteur que leur nouveau gouvernement. Les principes généraux du droit et ceux de l'équité ne peuvent rien contre une situation créée par les pays qualifiés pour la régler, et qui l'ont réglée au mieux des intérêts de leurs ressortissants respectifs.

13. — Il est également inexact d'affirmer que « ce serait un non-sens d'admettre que, par le jeu de la subrogation, l'État débiteur du chef du règlement des comptes d'émigration, en l'occurrence la Grèce, a pu se soustraire à sa dette envers les réfugiés pour leurs biens et transférer sur la Bulgarie la charge de payer aux ayants droit les indemnités dues pour ces biens ».

Le transfert ainsi critiqué n'est pas une prétention que la Grèce cherche à faire admettre, c'est le résultat voulu par les deux Gouvernements, qui, pour l'obtenir, ont modifié leur convention primitive. Il ne constitue aucune injustice. Il n'a pas pour effet de soustraire la Grèce à sa dette et d'en charger la Bulgarie. La Grèce a accepté de payer à la Bulgarie ce qu'elle devait à l'origine aux émigrants bulgares, et la Bulgarie a, de son côté, accepté de payer à ces émigrants, au moyen de titres spéciaux de créance, les indemnités à eux allouées par la Commission mixte d'émigration.

14. — Le Gouvernement hellénique estime que, loin d'affaiblir la démonstration qu'il a déjà fournie sur le caractère de sa dette, le Mémoire bulgare ne fait que la confirmer.

Il persiste, dès lors, avec une conviction accrue, dans les conclusions de son Mémoire.

La Haye, le 1^{er} février 1932.

L'Agent du Gouvernement hellénique :
(Signé) COUTZALEXIS.
