

L'“International Claims
Settlement Act of 1949”
et
son application (1)

Shigeo Kawagishi

Introduction

PREMIERE PARTIE

L'“International Claims Settlement Act of 1949”

Chapitre I L'Acte

I L'Acte et ses amendements

1. *L'origine: travaux législatifs*
2. *Les antécédents dans l'histoire américaine*
3. *Les caractères généraux*

II Les mécanismes pour la mise en application: commissions nationales de réclamations

1. *La composition et la compétence*
2. *Le statut*
3. *La procédure (1)*

Chapitre II L'indemnité globale et sa répartition

I L'indemnité globale

1. *Les accords d'indemnité globale conclus par les Etats-Unis depuis 1948*
2. *La méthode d'indemnité globale et le principe du dédommagement équitable*
3. *La distribution des indemnités*

II La répartition de l'indemnité globale

1. *La situation de l'individu à l'égard de l'indemnité globale*
2. *La répartition de l'indemnité globale*

(七
四
八)
一
八
四

DEUXIEME PARTIE
La jurisprudence des commissions nationales de
réclamations et le droit international
de la responsabilité

Chapitre III La recevabilité des réclamations

I La nationalité des réclamations

1. *La nationalité des réclamations à la date de la perte ou du dommage*
2. *La continuité de la nationalité*
3. *La double nationalité*
4. *La protection diplomatique des sociétés*
5. *La protection diplomatique des actionnaires*

II L'épuisement des recours locaux

Chapitre IV L'évaluation du préjudice

I L'évaluation du préjudice

1. *Le problème du manque à gagner: *lucrum cessans**
2. *L'allocation de l'intérêt*
3. *Le problème des dommages corporels et des décès*

II Le problème des dommages indirects

Conclusion

Introduction

Cette thèse a pour objet la recherche de la pratique américaine depuis 1948 en matière de réclamations internationales consécutives aux mesures étrangères de nationalisation des intérêts américains, y compris quelque dommages de guerre.

Après la seconde guerre mondiale, au milieu d'une tendance générale de nationalisation en Europe orientale qui modifiait la structure économique pour y édifier le socialisme,⁽¹⁾ les Etats-Unis ont exercé la protection diplomatique en faveur de leur ressortissants ayant subi des pertes ou des dommages sur leur biens, droits et intérêts. Ainsi, le 19 juillet 1948, les Etats-Unis, ayant insisté sur le dédommagement rapide, adéquat et effectif pour les

(1) Cf., La Documentation française, No. 1592, 1952, Les nationalisations en Europe Orientale, p. 1-23.

propriétaires américains atteints par la réforme agraire et les nationalisations successives en Yougoslavie, sont parvenus à signer un accord d'indemnité globale forfaitaire avec la Yougoslavie, selon lequel cette dernière s'est engagée à verser aux Etats-Unis à titre d'indemnité la somme globale de 17 millions de dollars, ce qui lui permet de se libérer de toutes les réclamations du gouvernement des Etats-Unis et de leur ressortissants à l'encontre du gouvernement yougoslave.⁽²⁾ Ensuite, les Etats-Unis sont intervenu en faveur de leur ressortissants par la voie diplomatique de sorte que le gouvernement américain a conclu les accords d'indemnité globale avec Panama, la Roumanie, la Pologne et la Bulgarie.

Tous les accords d'indemnité globale prévoient que la répartition de l'indemnité globale relève de la seule compétence des Etats-Unis. Donc, l'"International Claims Commission" créée en 1949 à cet effet en vertu de l'"International Claims Settlement Act of 1949", a été chargée de déterminer la validité et le montant des réclamations des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements étrangers de sorte que, comme Monsieur le Professeur Paul Reuter y a fait allusion, la répartition de l'indemnité globale s'effectuait dans le cadre des mesures purement nationales des Etats-Unis.⁽³⁾ Bien que la Commission soit de nature nationale, sa jurisprudence est intéressante aussi au point de vue du droit international. Car en vertu de l'alinéa (a) de la section 4 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", la Commission doit appliquer les principes du droit international, de justice et d'équité, à côté des dispositions des accords conventionnels tel que lesdits accords d'indemnité globale.

L'"International Claims Commission" et la "War Claims Commission" créée en vertu du "War Claims Act of 1948" ont été remplacées par la "Foreign Claims Settlement Commission" en

(2) House Report No. 770 (81st Cong., 1st Sess.), Settlement of claims against foreign governments, p. 2; Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 3.

(3) Paul Reuter, Droit international public, Presses Universitaires de France, Paris, 1968, p. 169.

1954 en vertu du Plan No. 1 de Réorganisation. Dans cette étude on ne traitera pas de la "War Claims Commission".

Dans la première partie on considérera l'"International Claims Settlement Act of 1949", puis dans la deuxième partie on étudiera la jurisprudence des commissions nationales de réclamations et le droit international de la responsabilité.

Chapitre I L'Acte

I L'Acte et ses amendements

1. *L'origine: travaux législatifs*

A la suite de la seconde guerre mondiale de 1939-1945, en vue de l'édification du socialisme, une série de mesures de nationalisation a été prise dans la plupart des Etats de l'Europe orientale tels que la Yougoslavie, la Pologne et la Roumanie, par exemple. Il en résulte que la propriété privée des moyens de production importants a été abolie et le droit de propriété sociale d'Etat a été institué sur lesdits moyens de production si bien que la structure économique est entièrement modifiée par suite de ces nationalisations.

En Yougoslavie, par exemple, tout d'abord la réforme agraire a eu lieu en 1945, y compris la nationalisation et distribution de terre affermée excessive. Le 5 décembre 1946, on a établi la loi sur la nationalisation des entreprises privées dont le premier article stipule que toutes les entreprises privées d'importance sont nationalisées et transférées à l'Etat dès l'entrée en vigueur de cette loi.⁽¹⁾ L'application de cette nationalisation s'élargissait aux petites entreprises le 20 mai 1948, et à toute la propriété restant en Yougoslavie le 23 juin 1948.

Les Etats-Unis ont réservé les droits américains par l'action diplomatique, en insistant sur la compensation rapide, adéquate et effective à propos des propriétaires américains touchés par ces mesures

(1) La Documentation française, No. 1592, 1952, Les nationalisations en Europe Orientale, p. 16.

de nationalisation en Yougoslavie.

Bien que l'indemnisation des propriétaires des entreprises ainsi nationalisées ait été disposée dans ladite loi elle-même,⁽²⁾ l'action diplomatique par le gouvernement des Etats-Unis en faveur de ses réclamants était évidemment nécessaire parce que l'appel aux cours locales ou bien au tribunal international des réclamations ne faisait pas face à la situation.⁽³⁾ Les Etats-Unis ont donc bloqué les réserves d'or équivalent à presque 47 millions de dollars⁽⁴⁾ que la Yougoslavie avait déposées à la "Federal Reserve Bank of New York" pendant la guerre.

La Yougoslavie, demandant aux Etats-Unis de restituer l'or en question, a porté ce différend devant la sixième session du Conseil économique et sociale où le délégué de la Yougoslavie a déclaré que ses réserves d'or ont été confiées au gouvernement américain pour être mis en lieu sûr jusqu'à ce qu'il soit possible de le renvoyer sans danger en Yougoslavie.⁽⁵⁾

D'autre part, le délégué des Etats-Unis déclarant qu'"il n'appartenait pas au Conseil d'examiner la question soulevée par le gouvernement yougoslave, étant donné que le Conseil n'avait pas pour fonction de s'occuper des différends en tant que tels, qui peuvent surgir entre les nations, même si ces différends sont de nature économique,"⁽⁶⁾ les Etats-Unis ont refusé de restituer les réserves d'or yougoslaves jusqu'à ce que la Yougoslavie paye l'indemnité aux propriétaires américains touchés par les mesures de nationalisation.

Dans ces conditions, le Conseil a adopté la résolution 111 (VI) dans

(2) Cf., Article 8 de ladite loi: "L'Etat payera une indemnité aux propriétaires de l'entreprise nationalisée".

(3) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9010; Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 3.

(4) House Report No. 770 (81st Cong., 1st Sess.), Settlement of claims against foreign governments, p. 3.

(5) Rapport du Conseil Economique et Social à l'Assemblée Générale (Documents Officiels: Troisième Session Supplément No. 3 (A / 625)), (1948), p. 25.

(6) Ibid., p. 26.

laquelle il a décidé que “cette affaire ne relève pas de la compétence du Conseil”, en exprimant “l’espoir que les Etats-Unis d’Amérique et la République fédérative populaire de Yougoslavie régleront leur différend le plus rapidement possible.”⁽⁷⁾

En définitive, le 19 juillet 1948, dans le désir de procéder à un règlement rapide et équitable des réclamations des Etats-Unis et de leur ressortissants à l’encontre de la Yougoslavie, les Etats-Unis et la Yougoslavie ont signé à Washington l’accord d’indemnité globale forfaitaire par lequel le gouvernement yougoslave est tenu de verser aux Etats-Unis la somme globale de 17 millions de dollars pour un règlement intégral de certaines réclamations pécuniaires du gouvernement américain en sa faveur et en celle des ressortissants américains à l’encontre du gouvernement yougoslave. D’autre part, en vertu de l’aide-mémoire, les Etats-Unis se sont engagés à débloquer les avoirs yougoslaves, publics et privés, et à permettre au gouvernement yougoslave d’utiliser, de transférer ou d’exporter l’or en question et d’autres avoirs déposés à la “Federal Reserve Bank of New York” excédant le montant dû aux Etats-Unis en conformité avec l’accord américano-yougoslave du 19 juillet 1948.

Le 21 août 1948, la Yougoslavie a versé au secrétaire d’Etat américain à titre d’indemnité ladite somme globale de 17 millions de dollars. Ainsi, en vue de l’exécution dudit accord et de l’application de son article 8 selon lequel la répartition de l’indemnité globale forfaitaire versée par le gouvernement yougoslave relève de la seule compétence du gouvernement américain, un projet de loi (H. R. 4406) a été présenté le 27 avril 1949 à la Chambre des Représentants par Monsieur Ribicoff pour procéder à un règlement de certaines réclamations du gouvernement américain en sa faveur et en celle des ressortissants américains à l’encontre des gouvernements étrangers.⁽⁸⁾

(7) Rapport du Conseil Economique et Social à l’Assemblée Générale (Documents Officiels: Troisième Session Supplément No. 3 (A/625)), (1948), p. 26.

(8) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 73, p. 5303.

En bref, il a pour but essentiel de mettre en place le mécanisme et la procédure par lesquels on répartit la somme globale perçue par les Etats-Unis à titre d'indemnité conformément non seulement à l'accord américano-yougoslave du 19 juillet 1948, mais aussi à d'autres accords de ce type conclus ci-après par les Etats-Unis et des Etats étrangers. A cet effet, il est institué dans le département d'Etat une commission nationale de réclamations désignée sous le nom de l'"International Claims Commission of the United States." Elle est composée de trois commissaires nommés par le secrétaire d'Etat. A cet égard, ce projet s'écarte extrêmement de la formule traditionnelle de la nomination présidentielle avec confirmation sénatoriale. Car comme on le verra plus tard, les trois membres de l'"American Mexican Claims Commission" créée par suite du "Settlement of Mexican Claims Act of 1942", par exemple, ont été nommés par le Prédident avec l'avis et le consentement du Sénat. Il en est de même pour le "War Claims Act of 1948" dont le but est satisfaire certaines réclamations de guerre des ressortissants américains qui avaient subi des dommages corporels et patrimoniaux par l'ennemi pendant la guerre.

De plus, le projet impose aux membres de la Commission la condition par laquelle les commissaires doivent être membres du barreau du fait du caractère technique de la tâche confiée à cette commission. La Commission détermine la validité et le montant des réclamations conformément aux dispositions des accords conventionnels intervenus et des principes de droit international, de justice et d'équité. Et la décision ainsi rendue par la Commission est définitive et sans appel.

Ce projet ayant été transféré au Comité des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants, celui-ci a recommandé, le 6 juin 1949, après les auditions tenues entre le 18 mai et le 24 mai 1949, que le projet de loi soit adopté, en y adjoignant quelques amendements secondaires qui ont été admis par la Chambre des Représentants le 5 juillet 1949,⁽⁹⁾ bien qu'il ait eu du scepticisme sur certains

(9) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st

points tels que la création d'une nouvelle commission de réclamations et la finalité de ses décisions.⁽¹⁰⁾

Au cours de sérieux débats à la Chambre des Représentants, on a examiné quatre amendements relatifs à la création de la commission nationale de réclamations, la finalité de ses décisions et à la qualité de membre de la Commission.

Ici on va traiter simplement les amendements concernant première question. Le premier amendement a pour objet de créer une commission nationale de réclamations chargée simplement de déterminer les réclamations à l'encontre de la Yougoslavie, mais il y a eu vingt-trois oui et quarante-six non.⁽¹¹⁾ L'objection se basait sur le fait de la création de plusieurs commissions, compte tenu des négociations entre les Etats-Unis d'une part et la Tchécoslovaquie et la Pologne d'autre part.

Par contre il y a eu un autre amendement en ce qui concerne la création de la commission nationale de réclamations. Cet amendement a pour but de confier la tâche prévue dans ce projet à la Commission de réclamations de guerre qui a été créée par suite du "War Claims Act of 1948" au lieu d'établir un tel nouvel organe. Il a été rejeté aussi car il s'agit, dans ce projet, de réclamations à l'encontre d'un gouvernement avec lequel les Etats-Unis n'étaient pas en guerre pendant la seconde guerre mondiale tandis qu'il s'agit de l'autre catégorie de réclamations dans la "War Claims Commission" créée pour traiter les réclamations des ressortissants américains à l'encontre des Etats ennemis avec lesquels les Etats-Unis étaient autrefois en guerre.⁽¹²⁾ A ce propos, il y avait aussi une suggestion proposant de confier cette tâche à la Cour de réclamations (Court of Claims) par un amendement étendant sa compétence à l'examen des réclamations des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements

Sess., vol. 95, No. 119, p. 9022.

(10) House Report No. 770, Part 2, (81st Cong., 1st Sess.), Minority views, p. 1-3.

(11) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9025.

(12) Ibid., p. 9026.

étrangers.⁽¹³⁾

En ce qui concerne la finalité de la décision rendue par la commission nationale de réclamations et la qualité de membre de cette commission, comme on les verra plus tard, les deux autres amendements ont été également rejetés l'un après l'autre par vingt-cinq voix contre soixante-deux. Finalement, le 6 juillet 1949, ce projet a été adopté par la Chambre de Représentants.⁽¹⁴⁾

D'autre part, le 14 février 1950, le Sénat a adopté le projet de loi (H. R. 4406) avec quelques amendements importants faits par le Comité des Relations étrangères.⁽¹⁵⁾ Il s'agit en résumé tout d'abord de la nomination, de la qualité de membre de la commission nationale de réclamations et de la nationalité du réclamant.

A la différence de la Chambre des Représentants, le Sénat a modifié la méthode de nomination des membres de la Commission. D'après cet amendement, les trois commissaires sont nommés par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat conformément à la formule traditionnelle en la matière. De plus, en ce qui concerne la qualité de membre de la Commission, il en résulte que les membres ne sont pas nécessairement choisis dans le barreau. Comme on le verra plus tard, l'amendement le plus important qui a été adopté par le Comité de Relations étrangères et dans la suite par le Sénat, porte sur la nationalité du réclamant parce que l'on a écarté le droit international traditionnel en la matière.⁽¹⁶⁾

Ainsi, chaque Chambre du Congrès a adopté ce projet de loi ayant pour objet de pourvoir à un règlement de certaines réclamations du gouvernement des Etats-Unis en sa propre faveur et en

(13) House Report No. 770, Part 2 (81st Cong., 1st Sess.), Minority views, p. 2-3; Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9019.

(14) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 120, p. 156.

(15) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 2d Sess., vol. 96, No. 31, p. 1839.

(16) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 2; Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 2d Sess., vol. 96, No. 31, p. 1837.

faveur de leur ressortissants à l'encontre des gouvernements étrangers, d'une manière différente ou plutôt sensiblement opposée à certains points de vue. Par conséquent le 27 février 1950, comme le remarque le Comité de conférence sur les votes différents des deux Chambres à propos des amendements du Sénat, le Sénat a renoncé à son amendement à l'égard de la nationalité du réclamant et il a accepté la version de la Chambre des Représentants.⁽¹⁷⁾

D'autre part, la Chambre des Représentants a finalement renoncé à son désaccord à l'égard des autres amendements faits par le Sénat. Ainsi, par exemple, selon le projet de loi rédigé dans la Conférence, les trois membres de la commission nationale de réclamations sont subordonnés comme par le passé à la nomination présidentielle avec la confirmation sénatoriale. En ce qui concerne la qualité de membre de la commission, par surcroît, on a éliminé la condition selon laquelle ils doivent être membres du barreau.⁽¹⁸⁾

Ainsi, le 10 mars 1950, l'«International Claims Settlement Act of 1949» a été finalement approuvé.⁽¹⁹⁾

2. *Les antécédents dans l'histoire américaine*

La répartition de la somme globale à titre d'indemnité dans le cadre de mesures purement nationales date des premiers jours de l'arbitrage international moderne.⁽²⁰⁾ Plutôt il me semble qu'elle se développa en étant beaucoup influencée par l'arbitrage de Commission mixte arbitrale sur le plan international.

Le 8 janvier 1802, le procédé d'une des commissions mixtes créées conformément au traité Jay⁽²¹⁾ ayant été suspendu à cause

(17) House Report No. 1693 (81st Cong., 2d Sess.), Conference report on international claims settlement act of 1949, p. 2.

(18) House Report No. 1693 (81st Cong., 2d Sess.), Conference report on international claims settlement act of 1949, p. 2.

(19) The United States Statutes at Large, vol. 64 (1950), p. 12: An Act to provide for the settlement of certain claims of the Government of the United States on its own behalf and on behalf of American nationals against foreign governments.

(20) Richard B. Lillich, *International Claims: Their Adjudication by National Commissions*, Syracuse University Press, 1962, p. 7.

(21) Treaty of Amity, Commerce and Navigation between His Britannic Maj-

des difficultés intervenues à propos de l'exécution dudit traité, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont conclu à Londres la Convention pour le paiement des indemnités et le règlement des dettes, par laquelle les Etats-Unis se sont engagés à verser à la Grande-Bretagne la somme de 600 000 de livres sterling en dollars en trois annuités.⁽²²⁾ C'est ainsi que la Grande-Bretagne a créé une commission nationale pour distribuer ces indemnités.⁽²³⁾

Un an plus tard, le 30 avril 1803, les Etats-Unis et la France ont signé la Convention pour le règlement des dettes dues par la France à des citoyens américains; d'après cette convention les Etats-Unis ont accepté la somme globale à titre d'indemnité de la France.⁽²⁴⁾ Comme dans le cas précédent, cette indemnité globale a été répartie entre les ayants-droit aux Etats-Unis au moyen d'une commission spéciale créée à cet effet.⁽²⁵⁾

Depuis lors, les Etats-Unis ont institué vingt commissions nationales de réclamations de ce type afin de répartir l'indemnité globale perçue par les Etats-Unis en faveur de leur ressortissants conformément aux accords conventionnels intervenus entre les Etats-Unis et d'autres Etats.⁽²⁶⁾ Dans la plupart de ces cas, bien qu'il ne s'agisse pas de la législation parlementaire en ce qui concerne la Convention américano-française de 1803, on a institué des législations spéciales émanant du Congrès pour la répartition de l'indemnité globale ainsi perçue par les Etats-Unis en faveur de leur ressortissants. Mais elles diffèrent d'une manière sensible les unes des autres à certains aspects.

Par exemple, les gouvernements des Etats-Unis et de la France

esty and the United States of America by their President, with the Advice and Consent of their Senate, *The Public Statutes at Large of the United States of America*, vol. VIII (1846), p. 116.

(22) *The Public Statutes at Large of the United States of America*, vol. VIII (1846), p. 196.

(23) Richard B. Lillich, *op. cit.*, p. 8.

(24) *The Public Statutes at Large of the United States of America*, vol. VIII (1846), p. 208.

(25) Richard B. Lillich, *op. cit.*, p. 7.

(26) *Ibid.*, p. 8-9.

désirant régler leurs réclamations respectives, ont conclu le 4 juillet 1831 une convention par laquelle la France s'est engagée à verser aux Etats-Unis la somme globale de 25 millions de francs en six annuités. Cette convention a pour effet de libérer la France de toutes les réclamations présentées contre elle par des citoyens américains concernant des saisies, captures, séquestres, confiscations ou destructions de certains biens américains;⁽²⁷⁾ les Etats-Unis ont créé une commission nationale de répartition suivant la loi du 13 juillet 1832,⁽²⁸⁾ en conformité avec ladite Convention américano-française qui disposait à l'article I que les Etats-Unis faisaient la répartition de l'indemnité globale perçue par eux entre les ayants-droit suivant le mode et d'après les règles qu'il déterminerait. En vertu de ladite loi, trois commissaires nommés par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat, sont chargés de recevoir et examiner toutes les réclamations présentées devant eux selon la convention américano-française, conformément aux dispositions de ladite convention, des principes de justice, d'équité et du droit des gens. Lesdits commissaires rendent compte d'une liste des décisions au secrétaire d'Etat. De sa part, le secrétaire d'Etat la transmet au secrétaire de Trésor qui distribue les indemnités entre les personnes en faveur desquelles les sentences auraient été rendues par lesdits commissaires.

D'autre part, les Etats-Unis et la Chine ont conclu, le 8 novembre 1858, une convention supplémentaire pour exécuter l'ancienne convention américano-chinoise relative aux réclamations des citoyens américains à l'encontre de la Chine.⁽²⁹⁾ En vertu de cette convention, la somme globale à titre d'indemnité due par la Chine aux

(27) The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. VIII (1846), p. 430.

(28) An Act to carry into effect the convention between the United States and his majesty the King of the French, concluded at Paris on the fourth of July, one thousand eight hundred and thirty-one, The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. IV (1846), p. 574.

(29) The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America, vol. XII (1863), p. 1081.

citoyens américains a été diminuée au total de 500 000 taels dont le paiement s'effectue sous une forme de certificat de drawback ("debenture" en anglais). Par conséquent, suivant la loi du 3 mars 1859 ayant pour objet d'exécuter ladite convention du 8 novembre 1858, une commission nationale a été créée pour distribuer les indemnités entre les ayants-droit américains.⁽³⁰⁾ La Commission se compose de deux commissaires nommés par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat. Elle reçoit et examine toutes les réclamations présentées devant elle par des citoyens américains selon la convention américano-chinoise de 1858, conformément aux dispositions de ladite convention, aux principes de justice et du droit international. Cette fois-ci, la commission rend compte des sentences au premier officier diplomatique des Etats-Unis en Chine, non pas au secrétaire d'Etat américain et ce premier officier diplomatique transmet la copie certifiée des sentences au dépositaire de "debentures" nommé par celui-là. Le dépositaire distribue, en taux proportionnel, lesdits "debentures" sous la direction du premier officier diplomatique américain en Chine.

De plus, suivant la loi du 23 juin 1874 ayant pour objet la création d'une commission nationale de répartition,⁽³¹⁾ une Cour de réclamations désignée sous le nom de "Court of Commissioners of Alabama Claims" a été créée pour distribuer l'indemnité globale perçue par les Etats-Unis par suite de la sentence arbitrale rendue par le tribunal arbitral créé en vertu du traité américano-britannique du 8 mai 1871 ayant pour objet le règlement des différends entre

(30) An Act to carry into effect the Convention between the United States and China, concluded on the eighth of November, eighteen hundred and fifty-eight at Shanghai, The Statutes at Large and Treaties of the United States of America, vol. XI (1859), p. 408.

(31) An Act for the creation of a court for the adjudication and disposition of certain monays received into the Treasury under an award made by the tribunal of arbitration constituted by virtue of the first article of the treaty concluded at Washington the eighth of May, anno Domini eighteen hundred and seventy-one, between the United States of America and the Queen of Great Britain, The Statutes at Large of the United States of America, vol. XVIII, part 3, (1875), p. 245.

les deux Etats.⁽³²⁾ La Cour de réclamations se compose de cinq personnes qualifiées nommées par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat. Le Président désigne par et avec l'avis et le consentement du Sénat l'une d'elles au juge qui préside la Cour dont le quorum est trois juges.

La Cour examine toutes les réclamations présentées devant elle en ce qui concerne les dommages causés par les croiseurs Alabama, Florida et Shenandoah, en décidant le montant et la validité de telles réclamations en conformité avec les dispositions de cette loi et les principes de droit. A la différence de tous les autres, durant le siège de la Cour, les réclamants se présentent comme plaignants d'une part et les Etats-Unis se présentent comme défendeur d'autre part. La Cour rend compte d'une liste des décisions au secrétaire d'Etat dès l'achèvement de sa tâche. De sa part, il transmet la copie certifiée des sentences au secrétaire de Trésor, il distribue en exécution finale desdites décisions les sommes dûes avec l'intérêt en taux de 4% *per annum* sur le montant.

A cet égard, la loi du 26 février 1896 constitue une date dans l'histoire américaine en la matière. C'est à cause de telle diversité et incertitude ci-dessus dans la pratique aux Etats-Unis que le 26 février 1896 on a approuvé la loi suivante:⁽³³⁾

“Hereafter all money received by the Secretary of State from foreign governments and other sources, in trust for citizens of the United States or others, shall be deposited and covered into the Treasury.

“The Secretary of State shall determine the amounts due claimants, respectively, from each of such trust funds, and certify the same to the Secretary of the Treasury, who shall, upon the presentation of the certificates of the Secretary of State, pay the amounts so found to be due.

(32) The Statutes at Large and Proclamations of the United States of America, vol. XVII (1873), p. 863.

(33) Edwin M. Botchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims, New York, 1919, p. 389.

“Each of the trust funds covered into the Treasury as aforesaid is hereby appropriated for the payment to the ascertained beneficiaries thereof of the certificates herein provided for”⁽³⁴⁾

Suivant cette loi, d'une part, toutes les sommes perçues ci-après par le secrétaire d'Etat en faveur des ressortissants américains constituent le fonds national auquel les réclamants n'ont aucun droit légal. D'autre part, le secrétaire d'Etat exerce une fonction judiciaire en déterminant les montants dûs aux réclamants et les bénéficiaires au fonds national ainsi créé. Bien que, en vertu de la loi du 26 février 1896, la répartition de l'indemnité globale perçue par les Etats-Unis en faveur de leur ressortissants relève de la compétence du secrétaire d'Etat, il serait en réalité très difficile, comme Monsieur Ribicoff le remarque dans son exposé explicatif à l'égard du projet de loi (H. R. 4406) à la Chambre des Représentants,⁽³⁵⁾ pour le secrétaire d'Etat tout seul de déterminer la validité et le montant d'un si grand nombre de réclamations consécutives aux circonstances très compliquées telles que la guerre, l'insurrection et l'expropriation générale, par exemple. Ainsi, au cours d'une quarantaine d'années du XX^e siècle aussi, plusieurs commissions nationales de ce type ont été créées aux Etats-Unis pour régler les réclamations à l'encontre des Etats étrangers par suite des traités conventionnels intervenus entre les Etats-Unis et d'autre Etats.

Par exemple, bien que, en vertu du traité de paix conclu le 10 décembre 1898 entre les Etats-Unis et l'Espagne,⁽³⁶⁾ les deux Etats aient abandonné réciproquement les réclamations de toutes sortes d'un gouvernement ou de ses ressortissants à l'encontre de l'autre gouvernement, les Etats-Unis se sont réservé dans le traité le droit

(34) An Act making appropriations for the diplomatic and consular services for fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and ninety-seven, Schedule A: Trust Funds, The Statutes at Large of the United States of America, vol. XXIX (1897), p. 32.

(35) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9009.

(36) The Statutes at Large of the United States of America, vol. XXX (1899), p. 1754.

de régler dans le cadre de mesures nationales, ces mêmes réclamations de leur citoyens à l'encontre de l'Espagne. Ainsi, suivant la loi du 2 mars 1901,⁽³⁷⁾ une commission spéciale a été créée aux Etats-Unis à cet effet. La Commission se compose de cinq personnes qualifiées érudites en droit qui sont nommées comme par le passé par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat. Le Président désigne aussi un président de la Commission.

Bien que la Commission soit chargée de recevoir, examiner et régler toutes les réclamations des citoyens américains à l'encontre de l'Espagne en conformité avec le fond des affaires et avec les principes d'équité et de droit international, toutes les réclamations sont présentées devant la Commission sous la forme d'une requête. Lorsque la Commission a des doutes sur n'importe quelle question de droit se produisant à l'égard des faits dans les affaires devant elle, elle peut demander à la Cour suprême des Etats-Unis de prendre la décision. A cet égard, la loi du 2 mars 1901 constitue une seule exception.

Toutes les décisions sont définitives quelque fois après audience ("hearing" en anglais) accordée par ladite commission. La Commission met chaque fois la décision ainsi rendue définitive dans le dossier du secrétaire d'Etat. Le montant dû aux réclamants sera payé de la somme affectée qui est effectuée par le Congrès dans le désir du paiement et satisfaction de telles indemnités.

En plus de la Convention américano-mexicaine du 10 septembre 1923 pour le règlement des réclamations des citoyens américains consécutives aux dommages ou pertes résultant des actions révolutionnaires entre le 20 novembre 1910 et le 31 mai 1920, convention en vertu de laquelle la Commission mixte a été créée entre les deux Etats,⁽³⁸⁾ les Etats-Unis et le Mexique ont signé de nouveau le 24

(37) An Act to carry into effect the stipulations of article seven of the treaty between the United States and Spain concluded on the tenth day of December, eighteen hundred and ninety-eight, The Statutes at Large of the United States of America, vol. XXXI (1901), p. 877.

(38) The Statutes at Large of the United States of America, vol. XLIII, part 2 (1925), p. 1722.

avril 1934 un protocole relatif aux réclamations générales dans lequel les deux gouvernements sont tombés d'accord pour procéder à une discussion à l'égard des réclamations agraires en cause à ce moment-là devant la Commission de réclamations générales.⁽³⁹⁾

Un an plus tard, les Etats-Unis ont établi la loi du 10 avril 1935 ayant pour objet de créer une commission nationale pour le règlement des réclamations spéciales incluses dans le cadre dudit protocole.⁽⁴⁰⁾

Selon la loi du 10 avril 1935, la commission désignée sous le nom de la "Special Mexican Claims Commission" se compose des trois commissaires érudits en droit qui sont nommés par le Président. Elle est chargée de déterminer, en conformité avec ladite convention du 10 septembre 1923, justice et équité, toutes les réclamations à l'encontre du Mexique, sauf des réclamations à propos des réclamations générales. Toutes les décisions ainsi rendues par la Commission constituent les décisions définitives des affaires. La Commission soumet un rapport au secrétaire d'Etat. Suivant les copies transmises par le secrétaire d'Etat, le secrétaire de Trésor distribue entre les ayants-droit les sommes qui seraient perçues par les Etats-Unis par suite du protocole du 24 avril 1934.

Pourtant, aucun accord définitif à cet égard n'a eu lieu entre les deux Etats jusqu'à ce que les Etats-Unis et le Mexique aient conclu le 19 novembre 1941 une convention pour le règlement de certaines réclamations non satisfaites des ressortissants de chaque Etat à l'encontre du gouvernement de l'autre Etat.⁽⁴¹⁾ En vertu de ladite convention, le Mexique s'est engagé à payer aux Etats-Unis la somme globale de 40 millions de dollars en seize annuités pour régler entièrement les réclamations générales, réclamations agraires et autre réclamations à l'égard des propriétés américaines se produisant entre

(39) The Statutes at Large of the United States of America, vol. XLVIII, Part 2 (1934), p. 1844.

(40) The Statutes at Large of the United States of America, vol. XLIX, Part 1 (1936), p. 149.

(41) The Statutes at Large of the United States of America, vol. LVI, part 2 (1942), p. 1347.

le 1^{er} janvier 1927 et le 7 octobre 1940.

Dans ces conditions, par suite de la convention américano-mexicaine du 19 novembre 1941, une commission nationale de réclamations désignée sous le nom de l'“American Mexican Claims Commission” a été créée de nouveau aux Etats-Unis suivant le “Settlement of Mexican Claims Act of 1942”.⁽⁴²⁾ La Commission se compose de trois personnes nommées par le Président par et avec l'avis et le consentement du Sénat. L'un de ces membres est désigné par le Président au président de la Commission. Les deux membres de la Commission constitue le quorum. La Commission ainsi composée examine et rend les décisions définitives à l'égard réclamations présentées par les ressortissants américains à l'encontre du gouvernement du Mexique, en conformité avec les dispositions applicables des traités conventionnels intervenus entre les deux Etats et les principes applicables de droit international, de justice et d'équité. En ce qui concerne les estimations autrefois faites par Messieurs Underwood et Lawson commissaires américains nommés par les Etats-Unis respectivement par le protocole du 24 avril 1934 et l'accord du 9/12 novembre 1938, la Commission a été autorisée de les revoir à discrétion si le réclamant demande une requête de revue sur l'estimation à l'égard de son affaire.

Après l'achèvement de sa tâche, la Commission rend compte de la liste de réclamations et la copie de chaque décision aux secrétaires d'Etat et de Trésor. Le paiement ne dépasse pas 30 pour-cent de l'indemnité dans chaque cas. Mais si le fonds est encore disponible, le paiement ultérieur s'effectuera au prorata du fonds. De plus, chaque paiement est réduit de 5 pour-cent pour rembourser les frais administratifs des Etats-Unis.

(42) An Act to provide for the settlement of certain claims of the Government of the United States on behalf of American nationals against the Government of Mexico, The Statutes at Large of the United States of America, vol. LVI, part 1 (1942), p. 1058.

3. Les caractères généraux

Comme on l'a vu auparavant, l'"International Claims Commission", composée de trois membres nommés par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat, a été ainsi créée aux termes de l'"International Claims Settlement Act of 1949" (Public Law 84-455)⁽⁴³⁾ ayant pour objet de régler les réclamations des ressortissants des Etats-Unis relativement à la nationalisation ou à d'autres saisies des biens américains incluses dans le cadre de l'accord américano-yougoslave de 1948 et des accords de réclamations conclus ci-après entre les Etats-Unis et d'autres Etats (sauf des Etats à l'encontre desquels les Etats-Unis ont déclaré l'existence de l'état de guerre pendant la seconde guerre mondiale de 1939-1945), accords qui ont pour objet de procéder un règlement des réclamations du gouvernement des Etats-Unis et de leur ressortissants à l'encontre des gouvernements des Etats étrangers relativement à la nationalisation ou à d'autres saisies des biens, par lesquels les Etats-Unis accepteront l'indemnité globale. La décision de la Commission est définitive dans toutes les questions de droit et de fait si bien que ni le secrétaire d'Etat ni d'autres organes administratifs ou judiciaires ne peuvent la modifier.

En ce qui concerne les réclamations présentées par les ressortissants américains à l'encontre de la Yougoslavie par suite de l'accord américano-yougoslave de 1948, la Commission dut achever son travail en moins de quatre ans suivant la date effective de ladite loi. Aux termes de la loi du 8 août 1953 (Public Law 83-242),⁽⁴⁴⁾ cependant, le délai a été reporté au 31 décembre 1954. De même, bien que le pourcentage de déduction pour les frais administratifs à cet effet ait été originellement 3 pour-cent, il a été augmenté à 5 pour-

(43) L'"International Claims Settlement Act of 1949" a été modifié à plusieurs reprises par la législation ultérieure, c'est-à-dire par la loi du 8 août 1953 (Public Law 83-242), la loi du 9 août 1955 (Public Law 84-285), la loi du 8 août 1958 (Public Law 85-604), la loi du 16 octobre 1964 (Public Law 88-666), la loi du 6 novembre 1966 (Public Law 89-780) et la loi du 24 juillet 1968 (Public Law 90-421).

(44) The United States Statutes at Large, vol. 67 (1953), p. 506.

cent.

Ainsi la Commission a déterminé la validité et le montant des réclamations entrant dans le cadre de l'accord américano-yougoslave de 1948 et de la convention américano-panamienne du 26 janvier 1950 relative aux réclamations par laquelle Panama s'est engagé à verser aux Etats-Unis à titre d'indemnité la somme globale de 349 356 dollars.⁽⁴⁵⁾

Cependant, comme on le verra plus tard, la Commission a été remplacée par une autre commission désignée sous le nom de la "Foreign Claims Settlement Commission of the United States" en vertu de la section 2(b) du Plan No. 1 de Réorganisation de 1954.⁽⁴⁶⁾

Les titres II et III de l'"International Claims Settlement Act of 1949" (Public Law 84-285) ont été approuvés le 9 août 1955.⁽⁴⁷⁾ Dans le titre III, il s'agit de certaines réclamations des ressortissants des Etats-Unis à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois, roumain, italien et soviétique. En ce qui concerne les réclamations à l'encontre de la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, la Commission reçoit et détermine la validité et le montant des réclamations présentées devant elle par des ressortissants des Etats-Unis à l'encontre de ces gouvernements relativement (a) aux dommages de guerre que ceux-ci ont été obligés d'indemniser en vertu des traités de paix, américano-bulgare, américano-hongrois et américano-roumain, (b) à la nationalisation, liquidation forcée ou autres saisies des biens des ressortissants américains qui ont eu lieu avant le 9 août 1955 et (c) aux dettes gouvernementales d'avant-guerre. A cet effet, le titre II autorise la liquidation des avoirs bulgares, hongrois et roumains possédés directement ou indirectement par ces gouvernements et par leurs ressortissants sauf leurs personnes physiques, que les Etats-Unis avaient bloqués en conformité avec l'ordonnance

(45) Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, United States Government Printing Office, Washington, 1968, p. 737.

(46) House Document No. 381 (83d Cong., 2d Sess.), p. 1-6.

(47) The United States Statutes at Large, vol. 69 (1955), p. 562.

exécutive 8389 du 10 avril 1940.⁽⁴⁸⁾ Ainsi, suivant la section 315 de la loi du 9 août 1955, la Commission a terminé le 9 août 1959 son travail à l'égard du règlement des réclamations entrant dans le cadre du titre III de l'«International Claims Settlement Act of 1949».

Sur ces entrefaites, les Etats-Unis ont conclu les accords d'indemnité globale avec la Pologne le 16 juillet 1960, avec la Roumanie le 30 mars 1960 et avec la Bulgarie le 2 juillet 1963. En vertu de l'accord américano-polonais relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis,⁽⁴⁹⁾ la Pologne s'est engagée à verser aux Etats-Unis à titre d'indemnité la somme globale de 40 millions de dollars en vingt annuités en vue de régler intégralement certaines réclamations à l'encontre de la Pologne. Dans ce cas, suivant la section 4 (a) du titre I de l'«International Claims Settlement Act of 1949», la Commission reçoit et détermine la validité et le montant des réclamations entrant dans cadre dudit accord américano-polonais de 1960.

D'autre part, en vertu de l'accord américano-roumain relatif aux questions financières entre les deux Etats⁽⁵⁰⁾ et l'accord américano-bulgare relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis et aux affaires financières,⁽⁵¹⁾ la Roumanie et la Bulgarie se sont engagées à payer aux Etats-Unis à titre d'indemnité respectivement les sommes globales de 2 500 000 dollars en cinq annuités et de 400 000 dollars en deux annuités, pour se libérer entièrement et définitivement des réclamations des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements roumain et bulgare.

Cependant, la Commission ne peut pas déterminer la validité le montant des réclamations additionnelles présentées par les ressortissants des Etats-Unis à l'encontre de ces deux gouvernements par suite de ces accords américano-roumain et américano-bulgare, parce

(48) House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 3.

(49) American Journal of International Law, Official Documents, vol. 55, 1961, p. 540.

(50) The United States Treaties and Other International Agreements, vol. 11 (1960), p. 317.

(51) Department of State Bulletin, vol. 49, No. 1256 (1963), p. 139.

que la Roumanie et la Bulgarie sont tous les deux les Etats à l'encontre desquels les Etats-Unis avaient déclaré l'existence de l'état de guerre pendant la seconde guerre mondiale. Dans ces conditions, en vertu de la loi du 24 juillet 1968 (Public Law 90-421),⁽⁵²⁾ la Commission a été autorisée à recevoir et déterminer la validité et le montant de telles réclamations qui avait eu lieu entre 1955 et 1960 à l'égard de la Roumanie et entre 1955 et 1963 à l'égard de la Bulgarie. Dans ce cas, les ayants-droit sont indemnisés au point que les réclamants ont été indemnisés en vertu du titre III de l'"International Claims Settlement Act of 1949". Quoi qu'il en soit, le reste est réparti au prorata entre tous les réclamants.

Le titre III réglemente également les réclamations à l'encontre de l'Italie concernant les dommages de guerre issus de la seconde guerre mondiale en dehors de l'Italie même parce que, en vertu de l'accord Lombardo proprement dit du 14 août 1947⁽⁵³⁾ (mémoire d'entente entre le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Italie relatif aux avoirs italiens dans les Etats-Unis et à certaines réclamations des ressortissants des Etats-Unis), les Etats-Unis ont perçu la somme globale forfaitaire de 5 millions de dollars, en s'engageant à restituer les avoirs en question à l'Italie.⁽⁵⁴⁾ Cependant, les réclamations relatives aux dommages subis en Italie et dans les territoires cédés en conformité avec le traité de paix entre les deux Etats sont exclues parce qu'elles ont déjà été réglées dans le cadre des dispositions dudit traité américano-italien, autrement dit au moyen de la Commission américano-italienne de conciliation composée d'un représentant de chaque Etat, agissant sur un pied d'égalité, et d'un tiers membre choisi, d'un commun accord entre les deux Etats,

(52) Senate Document No. 114 (90th Cong., 2d Sess.), Summary of the legislative record and digest of major accomplishments, p. 238.

(53) Agreements and supplementary exchanges of notes between the United States of America and Italy respecting financial and economic relations, signed at Washington August 14, 1947; entered into force August 14, 1947, The United States Statutes at Large, vol. 61, Part 4 (1947), p. 3962.

(54) Senate Report No. 1050 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission (1955), p. 2; House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, (1955), p. 4.

parmis les ressortissants d'un Etat tiers.

A cet égard, l'amendement fait par la loi du 8 août 1958 (Public Law 85-604)⁽⁵⁵⁾ est très intéressant: Suivant cet amendement, la Commission détermine la validité et le montant des réclamations présentées par les personnes physiques qui furent les citoyens des Etats-Unis à la date de la promulgation de ladite loi et non pas à la date de la perte ou du dommage. Cela constitue une exception en matière de la nationalité du réclamant parce que, aussi bien dans la pratique que dans la théorie du droit international, il y a un principe bien établi en la matière selon lequel le réclamant doit avoir la nationalité de l'Etat réclamant et l'avoir continuellement jusqu'à la présentation de la réclamation.⁽⁵⁶⁾

En ce qui concerne le fonds national relatif aux réclamations à l'encontre de l'Italie, il semble que le fonds sera par trop adéquat pour indemniser tous les réclamants "100 cents on the dollar" pour des pertes des biens qui étaient possédées par les américains à la date de perte et continuellement ci-après.⁽⁵⁷⁾ Ainsi en vertu de la loi du 8 août 1958, la Commission détermine de telles réclamations simplement si quelque somme restait dans le fonds après que tous les réclamants qui étaient citoyens américains à la date de la perte avaient été entièrement indemnisés.⁽⁵⁸⁾

Bien que la Commission ait ainsi terminé le 31 mai 1960 son

(55) The United States Statutes at Large, vol. 72 (1958), p. 527.

(56) Senate Report No. 1794 (85th Cong., 2d Sess.), The Czechoslovakian claims fund, p. 8; "As the committee has already noted, the existing practice in claims legislation, and one which the committee endorses, limits claims to those upon American ownership of a property at the time of loss and continuously thereafter until the time of the filing of the claim"; Hearings before a Subcommittee of the Committee of Foreign Relations on S. 706: a Bill to amend the International Claims Settlement Act of 1949, as amended, (81st Cong., 1st Sess.), 1959, p. 67: The matter on nationality with respect to international claim (Department of State), "There is no doubt that generally accepted principles of international law and practice require that a claim be continuously owned from the date the claim arose, and at least to the date of presentation, by nationals of the state asserting the claim."

(57) Senate Report No. 1794 (85th Cong., 2d Sess.), the Czechoslovakian claims fund, p. 8.

(58) Ibid., p. 9.

travail à l'égard des réclamaions à l'encontre de l'Italie par suite du titre III de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, il reste encore un million de dollars dans le fonds. Suivant la loi du 24 juillet 1968, la Commission donc a été autorisée à nouveau à déterminer, en conformité avec le droit applicable y compris le droit international, les réclamations présentées à l'encontre de l'Italie par les ressortissants américains, qui ont perdu des biens ou subi des dommages pendant la guerre sur les territoires cédés par l'Italie en vertu du traité de paix, tels que les Iles Sporades et l'Ile Pelagosa, par exemple.

La dernière catégorie de réclamations prévue dans le titre III de l'“International Claims Settlement Act of 1949” concerne celles qui sont adressées au Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques; il s'agit des réclamations dont l'objet est antérieur au 16 novembre 1933 date à laquelle, en vertu de l'accord entre M. Franklin D. Roosevelt, Président des Etats-Unis, et M. Maxim Litvinov, Commissaire soviétique des affaires étrangères,⁽⁵⁹⁾ certains avoirs et sommes soviétiques ont été assignés aux Etats-Unis comme une partie de règlement intégral des réclamations en souffrance entre les deux Etats, les Etats-Unis reconnaissant l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

En vertu du titre IV de l'“International Claims Settlement Act of 1949” (Public Law 85-604),⁽⁶⁰⁾ la Commission a été autorisée à déterminer la validité et le montant des réclamations présentés par les ressortissants américains à l'encontre de la Tchécoslovaquie relativement aux pertes dûes à la nationalisation et à d'autres saisies des biens américains situés en Tchécoslovaquie. La Commission dut commencer son travail un an après la promulgation de ladite loi parce que, à cet époque-là, les négociations furent en cours entre les deux Etats sur un accord d'indemnité globale à l'égard des réclamations des ressortissants américains à l'encontre de la Tchécoslo-

(59) Senate Report No. 1050 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 2.

(60) The United States Statutes at Large, vol. 72 (1958), p. 527.

vaquie.⁽⁶¹⁾ Pourtant, rien de tel n'a eu lieu jusque-là. Donc, le montant d'une vente des avoirs tchécoslovaques situés aux Etats-Unis, que les Etats-Unis ont bloqués en 1952 et liquidés ultérieurement, ont été utilisé pour indemniser les ayants-droit américains à l'encontre de la Tchécoslovaquie. La Commission a ainsi achevé le 15 septembre 1962 son travail sur cette affaire.

Le titre V de l'“International Claims Settlement Act of 1949” (Public Law 88-666)⁽⁶²⁾ est approuvé le 16 octobre 1964. Il a pour objet d'autoriser la Commission à déterminer le montant des réclamations des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement de la République cubaine depuis le 1^{er} janvier 1959. Ce titre contient essentiellement les réclamations relatives à la nationalisation des biens ou à l'expropriation, les réclamations pour des dommages corporels ou des décès, pourtant, à la différence des cas précédents il pourvoit simplement à la détermination des réclamations à l'encontre de Cuba, qui servira à l'éventuelle négociation entre les deux Etats sur un accord d'indemnité globale,⁽⁶³⁾ mais non pas au paiement des indemnités.

Néanmoins une section de la loi du 16 octobre 1964 stipulait la liquidation de certains avoirs cubains situés aux Etats-Unis qui avaient été bloqués en vertu de la “Cuban Assets Control Regulations of July 8, 1963”, car les contribuables américains ne devaient pas être obligés de se charger des frais administratifs nécessaires à cet effet.⁽⁶⁴⁾ Au moment de la promulgation de ladite loi, le Président a fait allusion à un éventuel amendement à ce propos, en disant que “Les Etats-Unis adhèrent fermement au principe de la sainteté de la propriété” et que “la dévolution de la propriété de gouvernements ou de ressortissants étrangers est une décision que l'on ne peut

(61) Senate Report No. 1794 (85th Cong., 2d Sess.), The Czechoslovakian claims fund, p. 2; House Report No. 2227 (85th Cong., 2d Sess.), The Czechoslovakian claims fund, p. 2.

(62) The United States Statutes at Large, vol. 78 (1964), p. 1110.

(63) House Report No. 1759 (88th Cong., 2d Sess.), Determination of claims of U. S. nationals against the government of Cuba, p. 3.

(64) Senate Report No. 1521, Claims against Cuba, p. 6-7.

appliquer sans une soigneuse considération”,⁽⁶⁵⁾ C’est ainsi que cette section a été modifiée par la loi du 19 octobre 1965 (Public Law 89-262)⁽⁶⁶⁾ ayant pour objet d’amender le titre V de l’“International Claims Settlement Act of 1949” concernant certaines réclamations à l’encontre du gouvernement de Cuba.

Le titre V de l’“International Claims Settlement Act of 1949” a été modifié à nouveau par la loi du 6 novembre 1966 (Public Law 89-780)⁽⁶⁷⁾ afin de déterminer le montant des réclamations des ressortissants américains à l’encontre de la Chine. Aux termes de cette loi, la Commission a été autorisée à déterminer, en conformité avec le droit applicable y compris le droit international, le montant de telles réclamations dont l’objet remonte au 1^{er} octobre 1949. Comme dans le cas de Cuba, il n’y a aucune disposition à l’égard du paiement des indemnités.

A la fin il faut ajouter le deuxième accord américano-yougoslave relatif aux réclamations des nationaux des États-Unis⁽⁶⁸⁾ par lequel la Yougoslavie s’est engagée en outre à verser aux États-Unis à titre d’indemnité la somme globale de 3 500 000 dollars en cinq annuités pour se libérer de toutes les réclamations pécuniaires à l’encontre de la Yougoslavie, à cause des nationalisations ou des expropriations qui ont eu lieu entre le 19 juillet 1948 et le 5 novembre 1964. Pourtant, comme on l’a vu auparavant, la Commission a terminé le 31 décembre 1954 son travail à l’égard des réclamations à l’encontre de la Yougoslavie par suite de l’accord américano-yougoslave de 1948. Ainsi, en vertu de la loi du 24 juillet 1968, la Commission a été autorisée à nouveau à déterminer la validité et le montant des réclamations des ressortissants américains à l’encontre du gouvernement yougoslave, aussi bien que d’autres réclamations telles que celles

(65) 21 FCSC Semiann. Rep. (July-Dec. 1964), p. 20. Cf., Revue générale de droit international public, 1965, p. 128-129.

(66) The United States Statutes at Large, vol. 79 (1965), p. 988.

(67) The United States Statutes at Large, vol. 80 (1966), p. 1365.

(68) Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotation, United States Government Printing Office, Washington, 1968, p. 762.

portant sur les accords d'indemnité globale américano-roumain et américano-bulgare.

II Les mécanismes pour la mise en application: Commissions nationales de réclamations

1. *La composition et la compétence*

Comme on l'a vu dans la section précédente, bien qu'il existât dans le passé aux Etats-Unis beaucoup de commissions nationales de réclamations chargées de déterminer la validité et le montant des réclamations présentées par des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements étrangers par suite des accords d'indemnisation conclus entre les Etats-Unis et des Etats étrangers, le nombre de leurs membres variait de l'une à l'autre, compte tenu de la rapidité et l'impartialité dans la répartition de l'indemnité globale entre les ayants-droit.⁽⁶⁹⁾

L'"International Claims Commission of the United States" créée en vertu de l'"International Claims Settlement Act of 1949" s'est composée de trois membres nommés par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat, ainsi que l'"American Mexican Claims Commission" instituée suivant la loi du 18 décembre 1942.⁽⁷⁰⁾ Lorsque, en faisant référence à la loi du 16 février 1896, Monsieur Ribicoff a remarqué, à la Chambre des Représentants, dans son exposé explicatif sur le projet de loi (H. R. 4406) prévoyant le règlement de certaines réclamations du Gouvernement des Etats-Unis en sa faveur et en faveur des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements étrangers que ledit projet de loi n'apportait rien de nouveau, il avait raison en ce qui concerne la compétence de

(69) Cf., Gilles Viénot, L'indemnisation des propriétaires français atteints par les mesures étrangères de nationalisation, Thèse de doctorat (Paris), 1950, p. 278-279; Richard B. Lillich, International Claims: Their Adjudication by National Commissions, Syracuse University Press, 1962, p. 41-42.

(70) Dans le projet de loi (H. R. 7096) relatif aux réclamations à l'encontre du Mexique, on a envisagé la Commission qui se compose d'un seul commissaire nommé par le Président. Cf., Congressional Record: Proceedings and Debates of the 77th Cong., 2d Sess., vol. 88, Part 7, p. 9112.

l'Exécutif en la matière.⁽⁷¹⁾ Mais il y avait quelques différences très sensibles dans ce projet de loi adopté par la Chambre des Représentants le 9 juin 1949.⁽⁷²⁾ Car tandis que dans le passé les membres qui constituaient les commissions de ce genre étaient nommés par le Président et que, dans la plupart de ces cas, leur désignation était subordonnée à l'avis et au consentement du Sénat, les membres de l'«International Claims Commission» devaient être nommés, d'après ledit projet de loi, le secrétaire d'Etat. On l'a justifié par le désir de créer la Commission comme une partie du département exécutif ordinaire avec une part de responsabilité dans une autorité spéciale.⁽⁷³⁾

Pourtant, cela a été modifié par le Comité des Relations étrangères du Sénat⁽⁷⁴⁾ et cet amendement a été adopté par le Sénat le 14 février 1950.⁽⁷⁵⁾ Dans ces conditions, le Comité de conférence sur les votes différents des deux Chambres concernant les amendements du Sénat relatif au projet de loi a adopté la pratique traditionnelle en la matière, qui consiste dans la nomination présidentielle avec la confirmation sénatoriale.⁽⁷⁶⁾

D'autre part, comme le remarque Monsieur Richards dans la Chambre des Représentants en s'opposant au projet d'amendement relatif à la qualité de membre de la Commission,⁽⁷⁷⁾ le projet de loi a été critiqué, au cours de débats parlementaires, des deux extrémités dont l'une s'opposait à une disposition selon laquelle les

(71) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9009.

(72) Ibid., p. 9156.

(73) House Report No. 770 (81st Cong., 1st Sess.), Settlement of claims against foreign governments, p. 6; Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9012.

(74) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 5.

(75) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 2d Sess., vol. 96, No. 31, p. 1839.

(76) House Report No. 1693 (81st Cong., 1st Sess.), Conference report on international claims settlement act of 1949, p. 2.

(77) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9028.

membres de la Commission doivent être membre du barreau en raison du caractère technique de la Commission en la matière de l'indemnisation des ressortissants américains victimes de mesures étrangères de nationalisation ou d'expropriation.⁽⁷⁸⁾ Dans certains cas dans le passé, les membres devaient être érudits en droit, d'après les lois du 2 mars 1901⁽⁷⁹⁾ et du 10 avril 1935.⁽⁸⁰⁾ Suivant la dernière instituant une commission pour le règlement des réclamations spéciales prévues dans le cadre de la convention du 24 avril 1934 entre les Etats-Unis et le Mexique, la "Special Mexican Claims Commission" est composée de trois commissaires, érudits en droit, qui sont nommés par le Président. D'autre part, la loi du 18 décembre 1942 pourvoyant le règlement de certaines réclamations relatives aux intérêts américains atteints au Mexique ne contient aucune condition à l'égard de la qualité des membres de l'"American Mexican Claims Commission".⁽⁸¹⁾ De même, bien que le projet d'amendement rayant la disposition à l'égard de la qualité de membre ait été rejeté à la Chambre des Représentants,⁽⁸²⁾ la condition de la qualité de membre selon laquelle les membres nommés par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat doivent être membres du barreau a été en définitive rejetée dans l'"International Claims Settlement Act of 1949".⁽⁸³⁾

Un des trois membres de la Commission est désigné par le Président comme président de la Commission où deux membres au moins doivent siéger pour régler les affaires. S'il se produit éventuellement une place vacante, elle doit être comblée dans la même manière.

(78) House Report No. 770 (81st Cong., 1st Sess.), Settlement of claims against foreign governments, p. 6.

(79) The Statutes at Large of the United States of America, vol. XXXI (1899-1901), p. 877.

(80) Ibid., vol. XLIX (1936), p. 149.

(81) The Statutes at Large of the United States of America, vol. LVI (1942), p. 1058.

(82) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9029.

(83) Cf., House Report, No. 1693 (81st Cong., 2d Sess.), Conference report on international claims settlement act of 1949, p. 2.

Tout de même, dans le cas de décès, d'absence ou d'incapacité d'un membre, le Président des Etats-Unis peut désigner, parmi les fonctionnaires des branches judiciaire ou administrative du gouvernement, un membre qui remplit le fonction du prédécesseur, afin d'accomplir temporellement le devoir du celui-ci soit jusqu'à ce que le successeur soit nommé, soit jusqu'à ce que ladite absence ou incapacité n'existe plus.

D'autre part, afin d'assurer l'indépendance de la Commission, le membre ne peut être révoqué par le secrétaire d'Etat qu'à cause de la négligence d'un devoir ou de l'incapacité dans l'exercice de sa fonction, sur notice et audition.⁽⁸⁴⁾

Bien que le Président puisse mettre un terme à la compétence de la Commission, celle-ci est d'ordre semi-permanent en vertu de la section 3(a) de l'“International Claims Settlement Act of 1949”. Néanmoins, suivant le Plan No. 1 de réorganisation de 1954 préparé par le Président,⁽⁸⁵⁾ la “Foreign Claims Settlement Commission of the United States” a été créée au lieu de l'ancienne “International Claims Commission of the United States”. Ainsi, l'“International Claims Commission of the United States” et la “War Claims Commission” créée en vertu du “War Claims Act of 1948” ont été remplacées par cette nouvelle commission nationale de réclamations.

La rôle de la Commission est, bien entendu, de déterminer, en conformité avec les traités conventionnels intervenus entre les Etats-Unis et d'autres Etats et avec les principes de droit international, de justice et d'équité, les réclamations présentées par les ressortissants des Etats-Unis à l'encontre des Etats étrangers, pour le moment, à l'issue de l'accord d'indemnité globale de 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie et, en général, les accords de ce type conclus ci-après entre les Etats-Unis et d'autres Etats ayant pour objet l'indemnisation des ressortissants américains victimes des mesures

(84) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 5.

(85) House Document No. 381 (83d Cong., 2d Sess.), Reorganization plan No. 1 of 1954, p. 4-5.

étrangères de nationalisation ou d'expropriation.

Selon la section 4(a) de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, la Commission rend des décisions, d'une manière définitive, relativement aux réclamations du gouvernement des Etats-Unis et de leur ressortissants à l'encontre des gouvernements étrangers. Chaque décision, rendue par la Commission en vote à la majorité en vertu de ladite loi, constitue une décision intégrale et définitive de l'affaire sur laquelle la Commission statue. A cet égard, d'après Edwin M. Borchard, lorsqu'il s'agissait, avant la loi du 26 février 1896, d'une seule réclamation ou bien si une commission nationale avait distribué l'indemnité globale entre les ayants-droit, le secrétaire d'Etat payait habituellement aux réclamants qui semblaient se rendre digne *prima facie*.⁽⁸⁶⁾ En effet, la loi du 2 mars 1901, qui a eu pour objet d'instituer une commission nationale chargée de déterminer la validité et le montant des réclamations des ressortissants américains à l'encontre de l'Espagne en vertu du traité de paix de 1898 entre les deux Etats,⁽⁸⁷⁾ stipule, à la section 13, pour la première fois, que toutes les sentences rendues par la Commission sont définitives à moins qu'un nouveau procès ou bien une nouvelle audition ne soit accordé par ladite Commission, bien que, lorsque la Commission a quelque doute à l'égard des questions de droit, elle peut en référer à la Cour suprême des Etats-Unis pour la décision.⁽⁸⁸⁾ De même, les lois du 10 avril 1935 et du 18 décembre 1942 relatives aux réclamations à l'encontre du Mexique contenaient chacune une disposition à l'égard de la finalité des décisions de la Commission.⁽⁸⁹⁾ Bien entendu, au stade des débats de la Chambre des Représentants relatif au projet de loi (H. R. 7096) concernant les réclamations à l'encontre du Mexique, un projet d'amendement a été élevé

(86) Edwin M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, New York, 1919, p. 388.

(87) *The Statutes at Large of the United States of America*, vol. XXXI (1901), p. 877.

(88) *Ibid.*, p. 879.

(89) Cf., Section 3 (a) de la loi du 10 avril 1935; Section 4 (a) et 5 (b) de la loi du 18 décembre 1942.

qui a eu pour objet d'insérer une nouvelle disposition ainsi rédigée:

“All allowance or awards made by the Commission may upon the application of any claimant be reviewed by the Circuit Court of Appeals of the District of Columbia”⁽⁹⁰⁾

Car dans ledit projet de loi, il s'agissait d'une Commission composée d'un seul commissaire nommé par le Président à la différence du projet de loi (S. 2528) qui demande que, en ce qui concerne le règlement de certaines réclamations du gouvernement des Etats-Unis en faveur des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement du Mexique, la Commission se compose de trois personnes nommées par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat.⁽⁹¹⁾ Mais ce projet d'amendement a été rejeté pour deux raisons, à savoir l'absence du précédent et l'ajournement éventuel du paiement.⁽⁹²⁾ Au cours des débats parlementaires sur le projet de loi (H. R. 4406) pourvoyant le règlement de certaines réclamations du gouvernement des Etats-Unis en sa faveur et en faveur de ses ressortissants à l'encontre des gouvernements étrangers, il y a eu également une opposition très sérieuse à propos de la finalité des décisions de la Commission, qui tend à admettre la possibilité d'un appel judiciaire afin qu'une cour statue finalement sur la conclusion d'une réclamation particulière.⁽⁹³⁾ Néanmoins, le projet d'amendement rayant une disposition selon laquelle la Commission rend des décisions sans appel relativement aux réclamations a été rejeté avec 25 affirmations et 62 oppositions,⁽⁹⁴⁾ d'une part parce que le règlement des réclamations relève de la compétence générale de l'Exécutif,⁽⁹⁵⁾ aucune cour des Etats-Unis n'ayant compétence pour statuer sur

(90) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 77th Cong., 2d Sess., vol. 88, Part 7, p. 9115.

(91) Ibid., p. 9117.

(92) Ibid., p. 9115.

(93) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9026 et suiv.; Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 2d Sess. vol. 96, No. 31, p. 1839.

(94) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9028.

(95) Ibid., p. 9013.

des réclamations à l'encontre d'un gouvernement étranger⁽⁹⁶⁾ et, d'autre part parce que l'appel aboutirait à un litige interminable et par conséquent à l'accroissement des frais administratifs nécessaires.⁽⁹⁷⁾

A cet égard, il faut faire référence à la pratique française en matière de la répartition de l'indemnité globale. Selon l'article 5 de la loi No. 51-671 du 24 mai 1951 organisant la répartition de l'indemnité globale accordée par le gouvernement tchécoslovaque en vertu de l'accord franco-tchécoslovaque du 2 juin 1950 relatif à l'indemnisation de certains intérêts français en Tchécoslovaquie, la Commission spéciale créée à cet effet arrête la liste définitive des attributaires et statue souverainement sur le bien-fondé des demandes et la valeur des créances ou des biens nationalisés ayant appartenu aux attributaires. Ainsi, selon l'article 1^{er} de la loi No. 56-1251 du 11 décembre 1956 interprétant les lois No. 51-671, No. 51-674 du 24 mai 1951⁽⁹⁸⁾ et No. 52-861 du 21 juillet 1952⁽⁹⁹⁾ sur les accords franco-tchécoslovaque, franco-polonais, franco-hongrois et franco-yougoslave, les décisions rendues par les commissions spéciales de répartition ont "l'autorité de la chose jugée et ne sont susceptibles d'aucune voie de recours autre que les recours en cassation devant le Conseil d'Etat"⁽¹⁰⁰⁾. Ainsi, en France, les décisions des Commissions spéciales de répartition de l'indemnité globale forfaitaire sont susceptibles d'un recours en conseil d'Etat.

Aux Etats-Unis, par contraste, comme le remarque Monsieur Ribicoff dans son exposé explicatif sur le projet de loi (H. R. 4406)

(96) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9020.

(97) House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 18. Cf., La remarque de Monsieur Gilliland, président de la "Foreign Claims Settlement Commission", dans Hearings Before the House Committee on Foreign Affairs on draft legislation to amend the International Claims Settlement Act of 1949, as amended, and for other purposes (84th Cong., 1st Sess.), 1955, p. 29.

(98) Recueil Dalloz, 1951, p. 247-248.

(99) Ibid., 1952, p. 273.

(100) Journal officiel de la République française: Lois et Décrets, 1956, p. 11871.

relatif à l'“International Claims Settlement Act of 1949”,⁽¹⁰¹⁾ les décisions de la Commission ne sont pas susceptibles d'une révision d'ordre administratif, ni d'ordre judiciaire.

Ainsi l'“International Claims Settlement Act of 1949” disposa à la section 4(h) comme suit:

“...The actions of the Commission in allowing or denying any claim under this Act shall be final and conclusive on all questions of law and fact and not subject to review by the Secretary of State or any official, department, agency, or establishment of the United States or by any court by mandamus or otherwise.”⁽¹⁰²⁾

2. *Le statut*

Bien que la répartition de l'indemnité globale entre les ayants-droit à l'occasion de l'accord d'indemnisation soit définie en détail dans un traité conventionnel lui-même tel que le traité américano-espagnol de 1819 où l'article 11 stipulait que, afin de vérifier le montant et la validité des réclamations, une Commission, composée de trois commissaires, citoyens des Etats-Unis, serait nommée par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat,⁽¹⁰³⁾ son organisation est laissée habituellement au choix de l'Etat bénéficiaire, relevant donc de la compétence exclusive de celui-ci. Par exemple, la convention américano-française de 1831 stipulait à son premier

(101) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9013.

(102) Cela s'accorde avec l'accord d'indemnité globale de 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie: “... Any determinations with respect to the validity or amounts of individual claims which may be made by the agency established or otherwise designated by the Government of the United States to adjudicate such claims shall be final and binding” (article 8). The United States Statutes at Large, vol. 62, Part 3 (1949), p. 2661.

(103) Treaty of Amity, Settlement, and Limits, between the United States of America and his Catholic Majesty, The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. VIII (1846), p. 260. Cf., An Act for carrying into execution the treaty between the United States and Spain, concluded at Washington on the twenty-second day of February, one thousand eight hundred and nineteen, (approved, March 3, 1821), The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. III (1846), p. 637.

article que les Etats-Unis faisaient la répartition de l'indemnité globale accordée par la France qui s'élevait à 25 millions de dollars, entre les ayants-droit suivant le mode et d'après les règles que les Etats-Unis déterminaient.⁽¹⁰⁴⁾

L'accord d'indemnité globale de 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie qui, comme on l'a vu déjà, fut l'occasion de la création de l'"International Claims Commission of the United States" en vertu de l'"International Claims Settlement Act of 1949" stipule également à l'article 8 que la somme globale à titre d'indemnité de 17 millions de dollars versée aux Etats-Unis suivant ledit accord est distribuée au gouvernement des Etats-Unis et aux divers réclamants respectivement, en conformité avec un tel mode de distribution qui serait adopté par le gouvernement des Etats-Unis.⁽¹⁰⁵⁾

La commission nationale instituée à cet effet dans le cadre des mesures nationales diffère, bien entendu, de la commission mixte internationale.

La commission mixte comme la commission d'enquête qui est chargée de faire un rapport ou bien de formuler quelque projet relatif à un différend international, afin de mettre d'accord les Etats en cause, leur laissant la liberté de rejeter sa recommandation, se compose, en général, d'un ou deux représentants de chaque Etat, agissant sur un pied d'égalité. Par exemple, en vertu de l'échange des notes du 24 décembre 1923, les Etats-Unis et la Turquie sont tombés d'accord pour instituer une commission chargée de déterminer le règlement relatif aux réclamations en souffrance entre les deux Etats; cette commission, en vertu de l'échange de notes supplémentaires du 17 février 1927, a été chargée à nouveau d'examiner les affaires afin que les deux gouvernements adoptent un règlement

(104) Convention with France, The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. VIII (1846), p. 430.

(105) Agreement between the Governments of the United States of America and the Federal People's Republic of Yugoslavia Regarding Pecuniary Claims of the United States and its Nationals, The United States Statutes at Large, vol. 62, Part 3 (1949), p. 2661.

en bloc.⁽¹⁰⁶⁾ Cette commission se composait de quatre membres au total, soit deux représentants nommés par chaque gouvernement. Ainsi, le 25 octobre 1934, les Etats-Unis et la Turquie ont approuvé en définitive l'accord recommandé par les membres de la commission, selon lequel la Turquie devait s'engager à payer aux Etats-Unis la somme globale à titre d'indemnité de 1 300 000 dollars en treize annuités en vue de se libérer entièrement des réclamations des citoyens américains entrant dans le cadre de l'accord du 24 décembre 1923.⁽¹⁰⁷⁾

D'autre part, lorsqu'il s'agit de la commission mixte arbitrale, la commission se compose de trois ou cinq membres au total, un ou deux représentants nommés par chaque Etat en cause agissant sur un pied d'égalité, plus un tiers membre chargé de départager les voix, autrement dit un surarbitre. Par exemple, en vertu du traité de paix entre les Etats-Unis et l'Italie, la commission américano-italienne de conciliation a été instituée pour régler tous les différends s'élevant à propos de l'application des articles relatifs aux intérêts américains en Italie.⁽¹⁰⁸⁾ Cette commission s'est composée d'un représentant du gouvernement américain et d'un représentant du gouvernement italien, agissant sur un pied d'égalité, plus un tiers membre choisi, d'un commun accord, entre les deux gouvernements, parmi les ressortissants d'un tiers Etat auquel, à défaut du règlement de certains différends, l'un ou l'autre gouvernement a pu demander l'adjonction. Dans ce cas, la décision rendue par la Commission à la majorité des voix constitue une décision définitive et obligatoire pour les Etats en litige. Là, l'Etat réclamant présente devant la commission les réclamations en faveur de ses ressortissants

(106) Cf., Fred K. Nielsen, *American-Turkish Claims Settlement under the Agreement of December 24, 1923, and Supplemental Agreements between the United States and Turkey: Opinions and Report*, Washington, 1937, p. 7.

(107) *Claims Agreement between the United States of America and Turkey, Signed October 25, 1934, The Statutes at Large of the United States of America*, vol. XLIX, Part 2 (1935-1936), p. 3670.

(108) Cf., *Traité de paix avec l'Italie, The United States Statutes at Large*, vol. 61, Part 2 (1947), p. 1247.

qui sembleraient *prima facie* être fondées en droit international, la question de la responsabilité internationale de l'Etat étant décidée donc par la commission sur la base de droit international.⁽¹⁰⁹⁾

A la différence de ces commissions mixtes internationales, la commission nationale de réclamations est une institution domestique créée dans le cadre de mesures nationales. Il lui est confié en droit interne la distribution entre les ayants-droit des indemnités, qui sont mises à la disposition de l'Etat réclamant suivant le traité conventionnel négocié entre les Etats intéressés par voie diplomatique. La commission de ce genre n'est donc pour rien dans le gouvernement de l'Etat débiteur à l'encontre duquel les réclamations sont présentées, sauf dans certains cas comme, par exemple, les réclamations à l'encontre de la Yougoslavie à la suite de l'accord d'indemnité globale de 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie. D'après l'article 9 dudit accord, la Yougoslavie a pu déposer à titre d'*amicus curiae* des communications sommaires relatives à n'importe quelle réclamation devant l'"International Claims Commission".⁽¹¹⁰⁾

Cependant, la commission nationale de réclamations doit se référer d'ailleurs au droit international parce que, comme Monsieur le rapporteur Ribicoff le remarque dans son exposé explicatif sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'"International Claims Settlement Act of 1949", elle doit trancher sur de nombreuses questions de droit international tel que celle de la nationalité du réclamant.⁽¹¹¹⁾ Par exemple, selon la loi du 13 juillet 1832, la commission doit recevoir et examiner toutes les réclamations présentées devant elle en vertu de la convention américano-française de 1831, conformément aux dispositions de ladite convention, des principes de justice et d'équité et du droit des gens.⁽¹¹²⁾ La loi du 3 mars 1859 définit le droit ap-

(109) Herbert W. Briggs, The Settlement of Mexican Claims Act of 1942, American Journal of International Law, vol. 37, 1943, p. 232.

(110) The United States Statutes at Large, vol. 62, Part 3, p. 2662.

(111) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119 (1949), p. 9014.

(112) The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. IV (1846, p. 547.

plicable d'une manière analogue. Selon la section 2 de ladite loi, la commission doit appliquer les dispositions de la convention américano-chinoise de 1858, les principes de justice et le droit international, en examinant les réclamations à l'encontre de la Chine.⁽¹¹³⁾

D'après le département d'Etat américain, les tribunaux domestiques statuant sur les règlements internationaux n'appliquaient pas traditionnellement le droit domestique, tout le contexte du règlement de la distribution relevant du droit international.⁽¹¹⁴⁾ C'est parce que, comme le Comité des Relations étrangères le remarque à juste titre dans son rapport sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'"International Claims Settlement Act of 1949", les accords de règlement sont conclus conformément aux principes du droit international.⁽¹¹⁵⁾ Ainsi, l'"International Claims Settlement Act of 1949" marche sur les traces de la pratique traditionnelle en la matière. Selon la section 4 (a) de ladite loi, la Commission se doit d'appliquer successivement les points suivants: tout d'abord les dispositions des traités conventionnels intervenus entre les Etats-Unis et des Etats étrangers et ensuite les principes applicables du droit international, de justice et d'équité.

Méanmoins, l'application du droit international en matière de détermination de la validité et du montant des réclamations à l'encontre des gouvernements hongrois, roumain et bulgare a été critiquée par quelques témoins au cours des auditions sur le projet de législation ayant pour objet d'amender l'"International Claims Settlement Act of 1949". D'après Monsieur Nicolas R. Doman, ancien professeur à l'Université de Chicago, en ce qui concerne les réclamations à l'encontre de la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, le droit international ne doit pas être applicable à l'égard de la nationalité du

(113) The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. XI (1859), p. 408.

(114) Hearing on S. 1074 Before a Subcommittee of the Senate Committee on Foreign Relations (81st Cong., 1st Sess.), 1949, p. 26.

(115) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 9.

réclamant, autrement dit la question de savoir qui bénéficie de la répartition des fonds qui seraient institués à la suite de ce projet de législation ne relève pas du droit international.⁽¹¹⁶⁾ Selon lui, il s'agit de la législation domestique américaine. Cette législation n'est pas le produit d'un accord international, tel que l'"International Claims Settlement Act of 1949" ayant ses racines dans l'accord d'indemnisation américano-yougoslave du 19 juillet 1948. Ce point de vue aboutit finalement à étendre la protection diplomatique aux individus qui sont citoyens des Etats-Unis, mais qui n'étaient pas citoyens américains entre 1945 et 1949 où une série de mesures de nationalisation a été prise en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie.⁽¹¹⁷⁾

Pourtant, en vertu du titre III de l'"International Claims Settlement Act of 1949", la Commission est finalement obligée d'appliquer la loi correspondante, y compris le droit international, en déterminant la validité et le montant de toutes les réclamations prévues dans ledit titre, c'est-à-dire les réclamations à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois, roumain, italien et soviétique. Il en résulte que plusieurs principes de droit international doivent être appliqués, tel que le principe selon lequel la réclamation n'est pas présentée en règle générale par un citoyen d'un Etat (ou par son gouvernement en sa faveur) à l'encontre de l'autre Etat si le réclamant n'était pas ressortissant de l'Etat endossant sa réclamation à la date de la perte.⁽¹¹⁸⁾ A l'instar du titre III, la formule "y compris le droit international" est trouvée également dans les titres IV et V de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1958 et en 1964.⁽¹¹⁹⁾

D'autre part, d'après le principe du droit international, la décision du tribunal arbitral est définitive et obligatoire pour les Etats en

(116) Hearings Before the House Committee on Foreign Affairs on draft legislation to amend the International Claims Settlement Act of 1949, as amended, and for other purposes (84th Cong., 1st Sess.), 1955, p. 136-138.

(117) Ibid., p. 154, p. 182 et suiv.

(118) House Report No. 624, Foreign claims settlement commission, p. 13.

(119) Sec. 404 et Sec. 503 (b) de l'"International Claims Settlement Act of 1949".

litige. Dans l'affaire de la Société commerciale de Belgique (1939) où celle-ci a demandé à la Cour permanente de justice internationale de déclarer que le gouvernement hellénique avait violé ses obligations internationales à cause de la non-exécution des sentences arbitrales redues en faveur de la société belge, par exemple, la Cour a déclaré dans son arrêt que, à défaut du commun accord entre les Etats en cause, elle ne peut pas infirmer les sentences arbitrales en tout ou partie, qui étaient considérées comme souveraines et sans appel.⁽¹²⁰⁾ Ainsi, conformément à ce principe du droit international, les décisions de la commission nationale de réclamations sont habituellement définitives si bien qu'elles sont sans appel. De même, comme on l'a vu auparavant, suivant la section 4 (h) de l'"International Claims Settlement Act of 1949", les décisions de l'"International Claims Commission" sont aussi définitives sur toutes les questions de droit et de fait. Malgré l'"Administrative Procedure Act of 1946" ayant pour objet d'améliorer l'administration de la justice au moyen de la juste procédure administrative selon laquelle la révision judiciaire est admise dans certaines circonstances,⁽¹²¹⁾ ces décisions ont ainsi l'autorité de chose jugée, n'étant susceptibles d'aucune voie de recours que ce soit d'ordre judiciaire ou bien d'ordre administratif. Donc, au point de vue de la nature juridique de ces décisions, l'"International Claims Commission" n'est pas l'institution subordonnée au département d'Etat, bien qu'elle ait été créée comme une partie de celui-ci en vertu de l'"International Claims Settlement Act of 1949".

3. *La procédure*

Comme on l'a vu dans les section précédentes, la décision de la Commission jouissant l'autorité de la chose jugée n'est susceptible

(120) Affaire de la Société Commerciale de Belgique, Cour permanente de justice internationale: Arrêts, Ordonnances et Avis Consultatifs, Série A/B, No. 78, p. 174.

(121) An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure, The United States Statutes at Large, vol. 60, Part 1 (1946), p. 237.

d'aucune voie de recours soit devant le secrétaire d'Etat soit devant la cour d'un procès. De ce fait, il faudrait un règlement de procédure au sein de la Commission afin de répartir d'une manière équitable entre les différents ayants-droit, les fonds institués par suite du versement de l'indemnité globale par l'Etat débiteur suivant le traité conventionnel. A cet effet, comme le Comité des Relations étrangères le remarque dans son rapport sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'«International Claims Settlement Act of 1949», la décision doit se baser sur une procédure judiciaire.⁽¹²²⁾ Ainsi, en vertu de la section 3(c) de l'«International Claims Settlement Act of 1949», la Commission a été autorisée à établir le règlement de procédure de la Commission pour mettre ses fonctions à exécution, suivant l'exemple de la loi du 13 juillet 1832 instituant la commission chargée d'examiner les réclamations relatives à la convention américano-française de 1831 qui autorisait la commission à établir toutes les règles de procédure, non pas contraires au droit interne, ni aux dispositions de la loi présente et de ladite convention, afin de mettre la commission complètement à exécution.⁽¹²³⁾

Selon le règlement de procédure de la Commission,⁽¹²⁴⁾ la réclamation est présentée devant la Commission par le requérant ou bien par un conseil en sa faveur, avec tous les documents justificatifs, si possible. La Commission accuse réception de la réclamation par écrit et notifie au requérant le numéro assigné à sa réclamation. La réclamation ainsi présentée devant la Commission est tout d'abord assignée aux rapporteurs qui procèdent au premier examen de ladite réclamation et à la rédaction de la décision. A leur tour, ils

(122) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 5; House Report No. 770 (81st Cong., 1st Sess.), Settlement of claims against foreign governments, p. 8.

(123) The Public Statutes at Large of the United States of America, vol. IV (1846), p. 75.

(124) Regulations Governing the Receipt and Settlement of Claims under the International Claims Settlement Act of 1949, as Amended, Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, United States Government Printing Office, Washington, 1968, Appendices, p. 765.

la présentent à la Commission pour décision.

La Commission peut, d'office, ordonner l'audition relative à n'importe quelle réclamation, spécifiant les questions dont il s'agira dans ladite audition, ou bien rendre une décision provisoire désignée sous le nom de "Proposed Decision" sans aucune audition.

Lorsqu'une telle décision provisoire rejette la réclamation en tout ou partie, le requérant peut soulever une exception la concernant avant quinze jours, ou bien demander une audition orale afin d'y présenter de nouvelles preuves et observations à l'appui de son exception. Dans ce dernier cas, si le requérant ne veut pas se manifester à l'audition orale, il peut soumettre les preuves et observations par écrit. C'est ce que l'on appelle l'"audition par mémoire". D'autre part, lorsque le requérant ne soulève aucune exception à l'égard de la décision provisoire, celle-ci devient définitive.

Par contre, lorsqu'une exception est soulevée, la Commission peut, après considération, (a) rendre sa décision définitive confirmant ou modifiant sa première décision provisoire, (b) rendre une nouvelle décision provisoire, ou bien (c) ordonner d'office une audition à ce propos. L'audition orale qui correspond à la procédure orale, soit d'office soit à la demande du requérant, est en principe ouverte au public, sauf décision contraire de la Commission d'office ou à la demande du requérant. Là, les témoignages oraux et les preuves documentaires sont donnés en faveur du requérant ou en faveur de la Commission par un conseiller désigné par celle-ci pour représenter l'intérêt public opposé à l'allocation de quelque injuste dommages-intérêts qui n'est pas bien fondé. Le requérant est donc obligé de faire la preuve sur tous les points inclus dans la détermination de sa réclamation.

A cet égard, à la différence de la pratique française en la matière où, d'après le conseil d'Etat, "le commissaire du gouvernement participe à l'instance au même titre que le requérant" et "dépose les conclusions écrites dans chaque affaire afin d'assurer le caractère contradictoire de la procédure",⁽¹²⁵⁾ le procès devant la Commission

(125) Affaire Lambert et autres, Recueil des décisions du conseil d'Etat, 1963,

n'est pas de nature contradictoire, bien que la législature ait été d'avis que la procédure de la Commission devait suivre la ligne judiciaire dans laquelle chaque réclamation est décidée sur une base contradictoire.⁽¹²⁶⁾ Pourtant, en vertu d'une institution d'intervention, les intéressés peuvent déposer contre un requérant une plainte relative à n'importe quelle réclamation. Ainsi, comme Monsieur le rapporteur Ribicoff le remarque au cours des débats parlementaires sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'“International Claims Settlement Act of 1949”, les autres requérants ont le droit de s'opposer à l'allocation d'un dommages-intérêts, chaque requérant ayant un intérêt dans le fonds, parce que, lorsque le fonds n'est pas suffisant pour indemniser les dommages intégralement, le paiement de chaque dommages-intérêts s'effectue en proportion.⁽¹²⁷⁾

A la suite de l'audition, la Commission procède à la décision définitive. Néanmoins, même après que la décision provisoire devienne définitive, le requérant peut déposer une requête auprès de la Commission, qui prend en considération sa nouvelle réclamation. A cet égard, la pratique anglaise semble analogue. Car la détermination de la “Foreign Compensation Commission”, qui n'est mise en question devant aucune cour d'un procès en vertu de la section 4 (4) du “Foreign Compensation Act, 1950”,⁽¹²⁸⁾ doit être à la fois provisoire et susceptible d'une revue de sorte qu'un requérant puisse soumettre, une seule fois, des observations écrites ou bien déposer la preuve orale à la Commission suivant les “Foreign Com-

p. 511.

(126) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 5; Edward D. Re, Domestic Adjudication and Lump-Sum Settlement as an Enforcement Technique, Proceedings of the American Society of International Law, April 23-25, 1964, p. 43.

(127) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess., vol. 95, No. 119, p. 9015.

(128) An Act to provide for the establishment of a Commission for the purpose of registering and determining claims to participate in compensation under agreements with foreign Governments and of distributing any compensation received under any such agreements, and for purposes connected with the matters aforesaid (12th July 1950), the Public General Acts and Church Assembly Measure of 1950, Chapter 12, p. 4.

pensation Rules, 1956".⁽¹²⁹⁾

Pourtant, en droit international, comme la Commission de conciliation franco-italienne l'affirma dans le différend à propos des biens italiens en Tunisie (1959-1960), la requête en révision tendant d'ailleurs à un nouveau jugement de l'affaire n'est ouverte qu'"au cas exceptionnel de découverte, postérieurement au jugement, d'un fait nouveau qui, s'il eût été connu du tribunal, eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence".⁽¹³⁰⁾ Donc, suivant l'exemple de l'article 61 du Statut de la Cour internationale de justice, la révision de la décision définitive n'est demandée, en vertu de la section 531.5 (1) du Règlement de procédure de la Commission, que lorsque la nouvelle preuve découverte postérieurement à la décision définitive est substantielle de sorte qu'elle soit de nature à produire une décision différente, et non pas de nature à cumuler les preuves. La requête en révision doit contenir l'exposé des faits sur lesquels elle est fondée, les noms et adresses de chaque témoin, l'identité des documents et des raisons justifiant qu'il n'y a pas eu faute à ignorer ladite preuve de la part du requérant avant que la décision devient définitive.

Ainsi, lorsque la décision accordant les dommages-intérêts devient définitive, la Commission la certifie au secrétaire de Trésor, qui est autorisé à effectuer le paiement des dommages-intérêts conformément aux limites et priorités réglementaires. Le secrétaire de Trésor paie les dommages-intérêts intégralement jusqu'à mille dollars, tandis que, dans le cas où les dommages-intérêts dépasse la somme de mille dollars, il paie mille dollars, et le rest est distribué de nouveau en proportion entre tous les ayants-droit.

(129) Richard B. Lillich, *International Claims: Postwar British Practice*, Syracuse University Press, 1967, Appendix C, p. 162. Cf., E. Lauterpacht, *The Foreign Compensation Act, 1950*, *International Law Quarterly*, vol. 4, 1951, p. 362.

(130) *Différend Biens italiens en Tunisie-Patrimoine Giuseppe Canino-Décisions* Nos. 242 et 266 rendues respectivement en date des 23 février 1959 et 3 octobre 1960, *Recueil des Sentences arbitrales* vol. XIII (1964), p. 447.