

L'“International Claims
Settlement Act of 1949”
et
son application (2)

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*

(
九
〇
九
〇

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)
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

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*

Concomitamment à une série de nationalisations dans les Etats de l'Europe orientale après la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis ont insisté par voie diplomatique sur la compensation rapide, adéquate et effective pour les divers propriétaires américains atteints par les dites nationalisations.⁽¹⁾ Tout de même, le dédommagement n'a pas eu lieu sous forme d'une indemnité individuelle, il a pris

(1) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 3.

plutôt la forme d'une indemnité générale ou bien d'une indemnité globale.

Le système de l'indemnité globale n'est pas unique après la seconde guerre mondiale. Il est apparu au commencement du XIX^e siècle.⁽²⁾ En 1802 déjà, après un échec d'une des commissions mixtes créées en vertu du traité Jay entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, les Etats-Unis ont versé à la Grande-Bretagne la somme globale à titre d'indemnité de 2 664 000 de dollars des Etats-Unis pour satisfaire certaines réclamations créancières de la Grande-Bretagne⁽³⁾ tandis que, un an plus tard, les Etats-Unis ont perçu une indemnité globale de la France en vertu de la convention du 30 avril 1803 entre les deux Etats.⁽⁴⁾ Depuis lors, le gouvernement des Etats-Unis avait conclu beaucoup d'accords d'indemnité globale, en exerçant sa protection diplomatique en faveur de ses ressortissants pour obtenir les réparations en fonction des dommages causés à leur personne ou à leurs biens dans les Etats étrangers.⁽⁵⁾

D'après la seconde guerre mondiale de 1939-1945, à la suite de plus d'un an de négociations entre les Etats-Unis et la Yougoslavie sur les questions pécuniaires en souffrance entre les deux gouvernements, les Etats-Unis et la Yougoslavie sont parvenus, le 19 juillet 1948, à conclure un accord d'indemnité globale forfaitaire selon lequel la Yougoslavie 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 ses ressortissants pour les pertes ou les dommages subis par suite des mesures de nationalisation et d'autres saisies de leurs biens, droits et intérêts, qui se sont produites entre le 1^{er}

(2) Cf., Gordon Christenson, *The United States-Rumanian Claims Settlement Agreement of March 30, 1960*, *American Journal of International Law*, vol. 55, 1961, p. 617.

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

(4) *Ibid.*, p. 208.

(5) Cf., Richard B. Lillich, *International Claims: Their Adjudication by National Commissions*, Syracuse University Press, 1962, p. 8-9.

septembre 1939 et le 19 juillet 1948; cette somme globale de 17 millions a été versée au secrétaire d'Etat américain le 21 août 1948.⁽⁶⁾ C'est ainsi que les Etats-Unis ont ensuite conclu les accords d'indemnité globale avec le Panama en 1950, la Roumanie et la Pologne en 1960, la Bulgarie en 1963 et avec la Yougoslavie en 1964. Ce sont: la convention américano-panamienne du 26 janvier 1950 relative aux réclamations (l'entrée en vigueur: le 11 octobre 1950), l'accord américano-roumain du 30 mars 1960 relatif aux questions financières entre les deux Etats, l'accord américano-polonais du 16 juillet 1960 relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis, l'accord américano-bulgare du 2 juillet 1963 relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis et aux questions financières et l'accord américano-yougoslave du 5 novembre 1964 relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis (l'entrée en vigueur: le 26 janvier 1965).

L'accord d'indemnité globale a pour effet de liquider ou de satisfaire définitivement toutes les réclamations non satisfaites entre les Etats intéressés à propos de la catégorie définie par l'accord, au moyen d'un versement d'une somme globale à titre d'indemnité à un Etat réclamant,⁽⁷⁾ si bien que dès l'entrée en vigueur de l'accord d'indemnité globale, ni l'Etat réclamant, ni ses ressortissants ne feront plus valoir les réclamations à l'encontre d'un autre Etat à propos de la catégorie définie dans ledit accord.⁽⁸⁾

Par exemple, l'article VI de la convention américano-panamienne de 1950 relative aux réclamations prévoyait que les deux gouvernements considèrent toutes les réclamations de la catégorie définie par

(6) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 3.

(7) Cf., F. V. García Amador, Responsabilité de l'Etat en raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers: Mesures portant atteinte aux droits acquis (Document A/CN. 4/119), Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1959, p. 21.

(8) Cf., Rudolf L. Bindschedler, La protection de la propriété privée en droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international, tome II, 1956, p. 287; Isi Foighel, Nationalisation: A study in the protection of alien property in international law, Copenhagen, 1957, p. 97.

la présente convention comme réciproquement satisfaites et caduques ci-après dès l'exécution des dispositions de ladite convention.⁽⁹⁾ De même, en vertu de l'article IV de l'accord américano-polonais du 16 juillet 1960 relatif aux réclamations des ressortissants américains, le gouvernement des Etats-Unis s'est engagé à ne pas faire valoir ni endosser, dès l'entrée en vigueur dudit accord, les réclamations en faveur de ses ressortissants à l'encontre du gouvernement polonais à propos de la catégorie définie par ledit accord. Par conséquent, lorsque de telles réclamations seraient faites directement par les ressortissants des Etats-Unis à l'encontre du gouvernement polonais, la Pologne en référerait au gouvernement des Etats-Unis.⁽¹⁰⁾ Il en est de même en ce qui concerne l'article IV de l'accord américano-roumain du 30 mars 1960 relatif aux questions financières entre les deux Etats⁽¹¹⁾ et l'article III de l'accord américano-bulgare du 2 juillet 1963 relatif aux réclamations des ressortissants des Etats-Unis et aux questions financières.⁽¹²⁾

Ainsi, après l'entrée en vigueur des accords d'indemnité globale, non seulement l'Etat réclamant ne fait pas valoir les réclamations en faveur de ses ressortissants en la matière, mais encore lesdites réclamations deviennent caduques en vertu desdits accords.⁽¹³⁾

2. *La méthode d'indemnité globale et le principe du dédommagement équitable*

Le principe du dédommagement équitable est admis par les tribunaux internationaux dans certaines affaires, par exemple telles que l'affaire Goldenberg entre l'Allemagne et la Roumanie. Monsieur l'Arbitre Robert Fazy a fait observer dans cette affaire :

(9) Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1968, Appendices, p. 737-739.

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

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

(12) The Department of State Bulletin, vol. XLIX, No. 1256, 1963, p. 138.

(13) Rudolf L. Bindschedler, op. cit., p. 287.

“... Si le droit des gens autorise un Etat pour des motifs d'utilité publique à déroger au principe du respect de la propriété privée des étrangers, c'est à la condition *sine qua non* que les biens expropriés ou réquisitionnés seront équitablement payés le plus rapidement”⁽¹⁴⁾.

C'est ainsi que les Etat-Unis avaient considéré depuis longtemps l'expropriation sans compensation, quels que soit ses motifs, comme une confiscation contraire au droit international et comme une violation du droit international.⁽¹⁵⁾ Donc, comme on l'a vu auparavant, vis-à-vis des mesures étrangères de nationalisation, le gouvernement des Etat-Unis a réservé ses droits par la voie diplomatique, en insistant sur la compensation rapide, adéquate et effective pour divers propriétaires américains.⁽¹⁶⁾

Par exemple, comme l'a remarqué le préambule de l'accord américano-yougoslave du 19 juillet 1948, les deux Etats ont conclu ledit accord d'indemnité globale forfaitaire dans le désir de procéder à un règlement “rapide” et “équitable” des réclamations du gouvernement des Etats-Unis et de ses ressortissants à l'encontre du gouvernement yougoslave. De même, le préambule de la convention américano-panamienne de 1950 relative aux réclamations faisait mention de la liquidation “rapide” et “juste” des réclamations en souffrance entre les deux Etats aussi bien que la consolidation du lien d'amitié existant entre eux.

Au point de vue du caractère adéquat du dédommagement équitable, l'indemnité globale doit représenter la valeur réelle des biens au moment de la perte ou du dommage. Tout de même, le rapport entre le montant total de l'indemnité globale et la valeur réelle des biens au moment de la perte ou du dommage varie sensiblement

(14) Affaire Goldenberg, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 909.

(15) Cf., Ellen C. Collier, Expropriation of American-owned Property by Foreign Governments in the Twentieth Century, *International Legal Materials*, vol. 2, 1963, p. 1068.

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

selon les cas et les circonstances.⁽¹⁷⁾ A cet égard, bien qu'en vertu de l'accord d'indemnité globale forfaitaire du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, les Etats-Unis aient dû reverser à la Yougoslavie le reliquat si la somme globale à titre d'indemnité accordée par la Yougoslavie aux Etats-Unis dépassait le montant total de tous les dommages-intérêts, on a critiqué au cours des débats parlementaires sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'“International Claims Settlement Act of 1949” l'insuffisance de la somme globale à titre d'indemnité de 17 millions de dollars par rapport à la valeur estimative des demandes correspondant à 40 millions de dollars. Par exemple, Monsieur le Représentant Vorys a appelé l'“International Claims Settlement Act” “United States International Claims Surrender Act.”⁽¹⁸⁾

Tout de même, comme Monsieur le Rapporteur Ribicoff l'a fait observer dans son exposé explicatif sur ledit projet de loi, il y a une différence entre le montant de l'indemnité globale défini dans les accords d'indemnité globale et le montant total des demandes estimatives. En effet, d'après lui, le pourcentage des réclamations par rapport aux demandes estimatives pendant la période de 1803 à 1934 est 9,88 % et le règlement des réclamations résultant de la nationalisation des biens pétroliers au Mexique était 24 millions de dollars par rapport à 400 millions de dollars de demandes estimatives.⁽¹⁹⁾ Ainsi, même si le montant total de l'indemnité globale était inférieur au montant total des demandes estimatives, l'indemnité globale ne serait pas nécessairement partielle.

Au point de vue du caractère rapide du dédommagement équitable, l'indemnité globale ne serait pas toujours de nature forfaitaire parce que l'Etat se trouve souvent hors d'état de verser en une seule fois une si grande somme globale à titre d'indemnité à cause des

(17) Cf., Georg Schwarzenberger, *The Protection of British Property Abroad, Current Legal Problems*, vol. 5, 1952, p. 307.

(18) *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 1st Sess.*, vol. 95, No. 119, p. 9017.

(19) *Ibid.*, p. 9011.

difficultés financières. Par exemple, en vertu de l'accord d'indemnité globale de 1960 entre les Etats-Unis et la Pologne, cette dernière s'est engagée à verser aux Etats-Unis à titre d'indemnité la somme globale de 40 millions de dollars en vingt annuités, 2 millions de dollars étant payé aux Etats-Unis chaque année. D'autre part, l'accord américano-bulgare de 1963 a prévu deux annuités de 200 000 dollars et les accords d'indemnité globale, américano-roumain et américano-yougoslave, prévoyaient cinq annuités respectivement de 500 000 et de 700 000 dollars. Néanmoins, bien que le versement de l'indemnité globale s'effectue ainsi en plusieurs annuités ou semi-annuités, l'accord d'indemnité globale permet le règlement rapide de toute la question à propos des réclamations non satisfaites entre les deux Etats.

En ce qui concerne l'effectivité du dédommagement équitable, il faut que l'indemnité globale soit réelle et transférable. A cet égard, bien que, en vertu de l'accord d'indemnité globale du 30 mars 1960 entre les Etats-Unis et la Roumanie, une partie de la somme globale à titre d'indemnité ait été versée sous forme de cession des avoirs roumains bloqués et ensuite liquidés aux Etats-Unis, il ne s'agissait pas du caractère transférable de l'indemnité globale. Dans la plupart des cas, les accords d'indemnité globale conclus par les Etats-Unis depuis 1948 prévoyaient le paiement de l'indemnité globale dans la monnaie légale des Etats-Unis.

Ainsi, l'indemnité globale est équitable au point de vue juridique de l'accord d'indemnité globale, parce que, comme on l'a vu auparavant, toutes les réclamations sont satisfaites et liquidées en vertu dudit accord d'indemnité globale de sorte que, après l'entrée en vigueur et sous la condition de l'exécution dudit accord d'indemnité globale, l'Etat ne fera plus valoir les réclamations en faveur de ses ressortissants à l'encontre de l'autre Etat.

3. *La distribution des indemnités*

Bien que, comme on l'a vu auparavant, toutes les réclamations portant sur la catégorie définie dans l'accord d'indemnité globale

soient considérées comme définitivement satisfaites et liquidées après l'entrée en vigueur de l'accord d'indemnité globale, un ensemble de réclamations est défini simplement selon la catégorie et l'indemnité n'est pas fixée pour chacune des réclamations.

Par exemple, en vertu de l'article 1 de l'accord d'indemnité globale forfaitaire du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, l'indemnité globale couvrirait tout d'abord les réclamations pécuniaires du gouvernement des Etats-Unis à l'encontre du gouvernement yougoslave autres que celles résultant du bail à ferme et des fournitures civiles en tant que secours militaires, que se sont produites entre le 1^{er} septembre 1939 et le 19 juillet 1948, et deuxièmement les réclamations des ressortissants des Etats-Unis à l'encontre du gouvernement yougoslave en raison de la nationalisation et d'autres saisies par la Yougoslavie des biens, droits et intérêts américains, qui se sont produites également entre le 1^{er} septembre 1939 et le 19 juillet 1948.

Il en est de même en ce qui concerne l'accord d'indemnité globale du 16 juillet 1960 entre les Etats-Unis et la Pologne selon lequel les Etats-Unis ont accepté la somme globale à titre d'indemnité de 40 millions de dollars des Etats-Unis en règlement intégral des réclamations des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement polonais en raison de la nationalisation et des autres saisies par la Pologne des biens, droits et intérêts américains, qui se sont produites avant l'entrée en vigueur dudit accord.

La répartition de l'indemnité globale relève de la seule compétence de l'Etat réclayant. A cet égard, selon l'article 8 de l'accord d'indemnité globale du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, par exemple, bien que la Yougoslavie ait pu intervenir à titre d'*amicus curiae* en ce qui concerne toutes les réclamations spécifiques, la somme globale à titre d'indemnité est distribuée respectivement au gouvernement des Etats-Unis et à ses réclayants, en conformité avec une telle méthode de distribution que le gouvernement américain adopterait. De plus, l'accord d'indemnité globale du 2 juillet 1963 entre les Etats-Unis et la Bulgarie stipule de la façon

la plus précise que la distribution de la somme globale relève de la compétence exclusive du gouvernement des Etats-Unis en conformité avec le droit interne américain et sans engager aucune responsabilité du gouvernement bulgare. De même, le second accord américano-yougoslave du 5 novembre 1964 relatif aux réclamations des ressortissants américains prévoit la seule compétence du gouvernement américain pour la répartition de l'indemnité globale parmi les bénéficiaires américains sans engager aucune responsabilité du gouvernement yougoslave.

Ainsi, la répartition de l'indemnité globale relève de la seule compétence de l'Etat réclmant.

II La répartition de l'indemnité globale

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

Comme les accords d'indemnité globale prévoient eux-même que la répartition de l'indemnité globale relève de la seule compétence de l'Etat réclmant, la répartition de la somme globale à titre d'indemnité s'effectue dans le cadre de mesures purement nationales de l'Etat réclmant. A cet effet, l'indemnité globale est versée directement au gouvernement de l'Etat réclmant.

Par exemple, en conformité avec l'accord d'indemnité globale du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, le gouvernement yougoslave a versé la somme globale à titre d'indemnité de 17 millions de dollars de Etats-Unis au secrétaire d'Etat américain.

La somme globale à titre d'indemnité ainsi perçue par l'Etat réclmant en faveur de ses ressortissants victimes réels constitue un fonds national auquel ces derniers n'ont aucun droit. Car selon les principes généraux du droit international, la protection diplomatique est un droit propre à l'Etat réclmant et ainsi elle relève de son pouvoir discrétionnaire.⁽²⁰⁾ Par exemple, la Cour internationale de justice a déclaré sur ce point dans l'arrêt du 6 avril 1955 relatif à

(20) Edwin M. Borchard, op. cit., p. 366; Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, Washington, vol. V, 1943, p. 890.

l'affaire Nottebohm (deuxième phase) entre le Liechtenstein et le Guatemala:

“La protection diplomatique et la protection par la voie judiciaire internationale constituent une mesure de défense des droits de l'Etat. Comme l'a dit et répété la Cour permanente de justice internationale, ‘En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet Etat fait, à vrai dire, valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international’”(21)

De même, dans l'arrêt du 5 février 1970 relatif à l'affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (deuxième phase) entre la Belgique et l'Espagne, la Cour internationale de justice a fait observer le pouvoir discrétionnaire de l'Etat en matière de protection diplomatique, vu que le gouvernement canadien a cessé d'intervenir contre le gouvernement espagnol en faveur de la Barcelona Traction, société canadienne constituée en 1911 à Toronto (Canada). Elle a déclaré:

“L'Etat doit être considéré comme seul maître de décider s'il accordera sa protection, dans quelle mesure il le fera et quand il y mettra fin. Il possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice peut dépendre de considérations, d'ordre politique notamment étrangères au cas d'espèce. Sa demande n'étant pas identique à celle du particulier ou de la société dont il épouse la cause, l'Etat jouit d'une liberté d'action totale”(22)

Ainsi, comme en matière de protection diplomatique exercée par un Etat en faveur de ses ressortissants à l'encontre d'un autre Etat, l'Etat réclamant aussi est libre en ce qui concerne la répartition de l'indemnité globale. Dans ce sens, elle relève d'une compétence

(21) Affaire Nottebohm (deuxième phase), Arrêt du 6 avril 1955, C. I. J. Recueil 1955, p. 20.

(22) Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête: 1962) (Belgique c. Espagne), Deuxième phase, Arrêt du 5 février 1970, C. I. J. Recueil 1970, p. 44.

discrétionnaire de l'Etat bénéficiaire.⁽²³⁾ Donc, même si l'indemnité globale était répartie parmi les ressortissants victimes réels des dommages, ce serait parce que l'accord d'indemnité globale le prévoit lui-même ou bien parce que l'Etat réclamant se sent obligé moralement de le faire.⁽²⁴⁾

Néanmoins, comme on l'a vu auparavant, tous les accords d'indemnité globale conclus par les Etats-Unis depuis 1948 prévoient eux-même la distribution de l'indemnité globale parmi les réclamants victimes réels des pertes ou des dommages subis par suite de la nationalisation et d'une autre saisie de leur biens, droits et intérêts. Ainsi, l'Etat réclamant est obligé de répartir la somme globale à titre d'indemnité parmi ses ressortissants et il n'est plus libre que dans la choix de la méthode de répartition.

De même, dans le cadre du droit interne de l'Etat réclamant, il y a une juridictionnalisation proprement dite à propos de la procédure relative à la répartition de l'indemnité globale.⁽²⁵⁾ A cet égard, comme Monsieur le Rapporteur Ribicoff l'a remarqué dans son exposé explicatif sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l'“International Claims Settlement Act of 1949”, il a fallu créer une commission spéciale chargée de déterminer la validité et le montant d'un si grand nombre de réclamations résultant des circonstances de grande complexité et de divergence pour distribuer les dommages-intérêts d'une façon juste parmi les ressortissants victimes réels des dommages subis par suite des mesures étrangères de nationalisation.⁽²⁶⁾ D'après lui, dans ce but, il est nécessaire de préciser la procédure relative à l'adjudication, autrement dit il faut clarifier la manière dont le pouvoir en matière de répartition de l'indemnité globale serait exercée.

Ainsi, la Commission spéciale créée à cet effet en vertu de l'“Inter-

(23) Georges Berlia, Contribution à l'étude de la nature de la protection diplomatique, Annuaire français de droit international, 1957, p. 63-73.

(24) Edwin M. Borchard, op. cit., p. 383-384.

(25) Georges Berlia, op. cit., p. 66.

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

national Claims Settlement Act of 1949” était chargée de déterminer en conformité avec les dispositions des accords d’indemnité globale et avec les principes du droit international, de justice et d’équité, la validité et le montant des réclamations des ressortissants américains à l’encontre des gouvernements étrangers, résultant de la nationalisation et d’autres saisies des biens, droits et intérêts américains. Bien que, comme on l’a vu auparavant, cette commission ait été ensuite remplacée par une nouvelle commission appelée “Foreign Claims Settlement Commission of the United States” en vertu du Plan No. 1 de Réorganisation de 1954,⁽²⁷⁾ ce genre de commissions nationales de réclamations est de nature semi-permanente.

De plus, toutes les décisions sont rendues par ces commission en majorité sur une base de preuves et de contestations écrites. A cet égard, le Comité des Relations étrangères a fait observer dans son rapport sur le projet de loi (H. R. 4406) relatif à l’“International Claims Settlement Act of 1949” que la procédure intérieure serait sur la même ligne que la procédure judiciaire, chaque réclamation étant déterminée sur une base contradictoire.⁽²⁸⁾

Les décisions ainsi rendues par les commissions sont définitives et concluantes à la fois en droit et en fait si bien qu’elles ne sont susceptibles d’aucun appel ni au secrétaire d’Etat, ni à d’autres départements des Etats-Unis, ni aux cours.

Ainsi, la répartition de l’indemnité globale est soumise à un contrôle quasi-juridictionnel et le pouvoir de l’Etat réclamant en la matière n’est plus discrétionnaire.⁽²⁹⁾

2. *La répartition de l’indemnité globale*

La somme globale à titre d’indemnité perçue par l’Etat réclamant constitue un fonds national si bien qu’elle n’est pas nécessairement

(27) The United States Statutes at Large, vol. 68, Part 2, 1954, p. 1279.

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

(29) Georges Berlia, op. cit., p. 66; Gerard Fouilloux, La nationalisation et le droit international public, Paris, 1962, p. 453; Paul Reuter, Droit international public, Press Universitaires de France, 1968, p. 169.

répartie en totalité. Car, comme Monsieur Fred K. Nielsen l'a remarqué, les frais administratifs pour la répartition de l'indemnité globale sont réduits de chaque dommages-intérêts.⁽³⁰⁾

Par exemple, l'alinéa (b) de la section 7 de l'«International Claims Settlement Act of 1949» prévoyait que le montant correspondant à 3 % de chaque paiement était réduit du montant de chaque indemnité. Tout de même, la réduction de 3 % du montant de chaque paiement des indemnités en tant que frais administratifs, a été élevée à 5 % par l'admdement du 8 août 1953.⁽³¹⁾ Car, comme Monsieur le Commissaire Henry J. Clay l'a remarqué au cours des auditions tenues entre le 22 mars et le 22 avril 1955 devant le Comité des Affaires étrangères sur le projet de législation ayant pour objet d'amender l'«International Claims Settlement Act of 1949», les frais administratif dans le cadre des réclamations des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement yougoslave coûtaient à peu près 5 cents de dollars par réclamation, qui était environ 4,486 % de tous les dommages-intérêts accordés par la Commission.⁽³²⁾

Ensuite, en vertu des titres III et IV de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955 et en 1958, la procédure de la réduction de 5 % de chaque paiement sur les dommages-intérêts accordés par la Commission a été changée pour éliminer un fardeau administratif spécial du département de Trésor si bien que la réduction de 5 % s'effectuait à chaque dépôt au fonds. Ainsi, en vertu de la loi du 24 juillet 1968, cette procédure s'appliquera aux paiements futures accordés par le gouvernement polonais suivant l'accord d'indemnité globale du 16 juillet 1960 entre les Etats-Unis et la Pologne aux termes duquel le paiement de la somme globale à

(30) Fred K. Nielsen, *American-Turkish Claims Settlement under the Agreement of December 24, 1923, and Supplemental Agreements between the United States and Turkey*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1937, p. 5-6.

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

(32) *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.), p. 80-81.

titre d'indemnité se terminera en 1980, les paiements accordés par la Yougoslavie en vertu du second accord américano-yougoslave du 5 novembre 1964 qui prévoyait le paiement de l'indemnité globale de 35 millions de dollars en 5 annuités de 7 millions de dollars et aussi aux paiements futurs de nature analogue.⁽³³⁾

D'autre part, les dommages-intérêts ne sont pas toujours payés en totalité. En vertu du titre I de l'«International Claims Settlement Act of 1949», la Commission certifie le plus tôt possible dans l'ordre de décisions des dommages-intérêts au secrétaire de Trésor les copies des dommages-intérêts accordés en faveur des réclamants. Et le secrétaire de Trésor est autorisé à faire les paiements en totalité du principal des dommages-intérêts de mille dollars ou de moins de mille dollars. A propos du principal de chaque dommages-intérêts de plus de mille dollars, il effectue les paiements de mille dollars, et s'il y a lieu, les paiements additionnels qui ne dépassent pas 25 % du principal impayé des dommages-intérêts. S'il y avait encore quelque reliquat, le secrétaire de Trésor le distribuerait en versements partiels échelonnés proportionnellement à chaque principal impayé.

Tout de même, les paiements additionnels de 25 % du principal impayé des dommages-intérêts ont été supprimés par la loi du 24 juillet 1968 en harmonie avec les titres III⁽³⁴⁾ et IV de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955 et en 1958 si bien que le paiement de chaque dommages-intérêts se fait de la façon suivante: Tout d'abord, le paiement des dommages-intérêts s'effectue en totalité à propos du principal des dommages-intérêts d'une valeur de mille de dollars au maximum. En ce qui concerne le paiement

(33) Senate Report No. 836 (90th Cong., 1st Sess.), International claims, Appendix, p. 13.

(34) A cet égard, le paiement des dommages-intérêts s'est effectué en totalité exceptionnellement en ce qui concerne les dommages-intérêts accordés en vertu de l'alinéa(a) 1 de la section 305 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié, en 1955. Ici, il s'agissait de réclamations des ressortissants américains à l'encontre des ressortissants russes sur lesquelles les cours américains ont autrefois statué en faveur des ressortissants américains.

des dommages-intérêts de plus de mille dollars, après le paiement de mille dollars les paiements s'effectuent en versements partiels échelonnés proportionnellement au principal impayé compte tenu du reliquat disponible. Car, à la différence de l'accord d'indemnité globale forfaitaire du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, le versement de la somme globale à titre d'indemnité s'effectue en plusieurs annuités ou semi-annuités suivant les accords d'indemnité globale conclus ensuite par les Etats-Unis tels que l'accord américano-polonais du 16 juillet 1960 et le second accord américano-yougoslave du 5 novembre 1964.⁽³⁵⁾

(七五)
(七五)
七五

(35) Senate Report No. 836 (90th Cong., 1st Sess.), International claims, Appendix, p. 13.

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*

En droit international, la réclamation doit être nationale à la date de la perte ou du dommage faisant l'objet de réclamation.⁽¹⁾ Car il faut qu'il existe un lien de nationalité entre une personne et un Etat pour que ce dernier puisse faire valoir une réclamation contre un autre Etat en faveur de ladite personne.⁽²⁾ Par exemple, la Cour permanente de justice internationale a insisté sur ce point dans l'arrêt du 28 février 1939 relatif à l'affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis :

“Ce droit (le droit de protection diplomatique) ne peut nécessairement être exercé qu'en faveur de son national, parce que, en l'absence d'accord particulier, c'est le lien de nationalité entre l'Etat et l'individu qui seul donne à l'Etat le droit de protection diplomatique que doit être considéré l'exercice du droit de prendre en mains une réclamation et d'assurer le respect du droit international. Lorsqu'un dommage a été causé au national d'un pays tiers, une réclamation à raison de ce dommage ne tombe pas dans le domaine de la protection diplomatique que puisse accorder l'Etat et ne saurait donner ouverture à une réclamation que l'Etat soit en droit d'endosser”⁽³⁾

Ainsi, l'accord d'indemnité globale forfaitaire du 19 juillet 1948

(1) Marjorie M. Whiteman, *Damages in International Law*, Washington, 1937, vol. 1, p. 94; Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, 1943, vol. V, p. 802; Charles Cheney Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, vol. II, Boston, 1947, p. 890.

(2) Paul Reuter, *Principes de droit international public*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1961, II, p. 604-605.

(3) Affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis, Arrêt du 28 février 1939, C. P. J. I. Série A/B, No. 76, p. 16.

entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, qui fut l'occasion de la création d'une commission nationale de réclamations aux Etats-Unis, exclut les réclamations des personnes physiques qui n'avaient pas la nationalité américaine à la date de la perte ou du dommage.⁽⁴⁾ Ainsi, seuls les ressortissants des Etats-Unis à la date de la nationalisation ou d'une autre saisie de leurs biens, bénéficient de la répartition de l'indemnité globale forfaitaire accordée par la Yougoslavie aux Etats-Unis en vue de satisfaire les réclamations résultant des mesures de nationalisation en Yougoslavie.

Au cours des auditions tenues entre le 18 mai 1949 et le 24 mai 1949 devant le Comité des Affaires étrangères sur le projet de loi (H. R. 4406) et de celle tenue le 17 juin 1949 devant le Sous-comité des Relations étrangères sur le projet de loi (S. 1074) relatif à l'«International Claims Settlement Act of 1949» ayant pour objet le mécanisme et la procédure pour la mise en application dudit accord américano-yougoslave, on proposa un amendement selon lequel, dans la décision des réclamations prévues dans l'accord d'indemnité globale forfaitaire entre les Etats-Unis et la Yougoslavie, la nationalisation ou l'autre saisie des biens en Yougoslavie doivent être considérées avoir eu lieu à la date d'entrée en vigueur dudit accord, d'est-à-dire le 19 juillet 1948.⁽⁵⁾ Bien que cet amendement visât à simplifier la détermination de la date où les biens doivent être considérés comme nationalisés ou bien saisis d'une autre façon, il en résulterait, comme le département d'Etat américain l'a remarqué, la violation des obligations internationales de la part des Etats-Unis parce que, aux termes de l'accord d'indemnité globale forfaitaire de 1948 entre les deux Etats, les Etats-Unis ne peuvent pas endosser les réclamations de leurs ressortissants qui n'étaient pas américains à la date de la nationalisation ou de la saisie de leurs biens. D'après

(4) The United States Statutes at Large, vol. 62, Part 3 (1949), p. 2658.

(5) Hearing Before a Subcommittee of the Senate Committee on Foreign Relations on S. 1074: A bill 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 (81st Cong., 1st Sess.), 1949, Appendix, p. 24.

le département d'Etat, les Etats-Unis n'ont pas pu insister pour que les réclamations de telles personnes physiques puissent être incluses dans ledit accord de règlement, non seulement parce que la Yougoslavie persistait au cours des négociations diplomatiques entre les deux Etats dans la position selon laquelle les Etats-Unis ne pouvaient pas endosser légitimement les réclamations des personnes physiques qui n'étaient pas citoyens américains à la date où leurs biens furent saisis en Yougoslavie, mais aussi parce que la position du gouvernement yougoslave était bien fondée au point de vue des principes généralement acceptés du droit international.⁽⁶⁾ De même, Monsieur le rapporteur Ribicoff a souligné en réponse à la question posée par Monsieur Beckworth au cours des débats parlementaires relatif au projet de loi (H. R. 4406) dans la Chambre des Représentants que l'on peut faire valoir une réclamation devant l'«International Claims Commission», si on était ressortissant américain à la date où ses biens avaient été saisis.⁽⁷⁾

D'autre part, en faisant le rapport d'après lequel l'Executif doit tenter ci-après, aux negociations diplomatiques, l'inclusion dans les accords de réclamations des citoyens américains dont les biens ont été nationalisés, mais qui n'avaient pas accompli le processus de natularisation lorsque leurs biens ont été saisis, si bien qu'ils n'étaient pas devenus citoyens américains avant que lesdits accords soient entrés en vigueur, le Comité des Relations étrangères du Sénat était sympathique à de tels citoyens américains qui n'auraient pas été protégés par les accords d'indemnité globale conclus par la suite entre les Etats-Unis et d'autres Etats si la formule de l'accord américano-yougoslave était suivie, c'est-à-dire dans le cas les personnes physiques qui n'étaient pas citoyens américains à la date de nationalisation ou d'une autre saisie tandis qu'elles étaient devenues citoyens

(6) Hearing Before a Subcommittee of the Senate Committee on Foreign Relations on S. 1074: A bill 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 agaunst foreign governments (81st Cong., 1st Sess.), 1949, p. 17.

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

américains jusqu'à la date de l'entrée en vigueur desdits accords, le Comité des Relations étrangères, donc, a fait un amendement à propos de la définition des ressortissants des Etats-Unis qui peuvent faire valoir les réclamations pour dédommagement résultant des pertes ou des dommages, en ajoutant les points selon lesquels de telles personnes physiques doivent être considérées comme ressortissants des Etats-Unis si elles avaient acquis la citoyenneté américaine antérieurement à la date de l'entrée en vigueur de l'accord applicable de règlement inter-gouvernemental; à condition que l'accord d'indemnité conclu ci-après entre les Etats-Unis et d'autres Etats contienne les dispositions relatives au règlement des réclamations des personnes physiques qui, à la date de la nationalisation ou de l'autre saisie, étaient résidents permanents des Etats-Unis et avaient déclaré leur intention de devenir les citoyens américains en conformité avec la loi américaine sur la nationalité.⁽⁸⁾ D'après le Comité des Relations étrangères, cet écart selon lequel le gouvernement américain étend sa protection diplomatique au-delà des restrictions traditionnelles du droit international serait justifié par l'équité et la justice dans de telles conjonctures.⁽⁹⁾ Bien que le Sénat ait voté le projet de loi (H. R. 4406) avec l'amendement en question,⁽¹⁰⁾ il a résulté de la Conférence entre les deux Chambres à propos des votes différents sur les amendements du Sénat sur ledit projet de loi, que le Sénat a renoncé à l'amendement rapporté plus haut.⁽¹¹⁾ C'est ainsi que, aux termes de l'alinéa (c) de la section 2 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", l'expression "ressortissants des Etats-Unis" comprend tout d'abord les personnes physiques qui sont les citoyens des Etats-Unis et puis celles qui, bien qu'elles ne

(8) 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.

(9) Senate Report No. 800 (81st Cong., 1st Sess.), International claims settlement act of 1949, p. 9; Congressional Record: Proceedings and Debates of the 81st Cong., 2d Sess., vol. 96, No. 31, p. 1837.

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

(11) House Report No. 1693 (81st Cong., 2d Sess.), Conference report, p. 2.

soient pas les citoyens des Etats-Unis, doivent l'allégeance permanente aux Etats-Unis.

Dans une série des réclamations à l'encontre des gouvernements yougoslave et panamien en vertu de l'accord d'indemnité globale du 19 juillet 1948 entre les Etats-Unis et la Yougoslavie et de la convention de réclamations de 1950 entre ceux-là et le Panama, l'"International Claims Commission" adhéra donc fermement à une règle généralement acceptée du droit international selon laquelle l'Etat endosse seulement les réclamations des personnes physiques ou morales qui étaient ressortissants de l'Etat réclamant à la date où la réclamation s'est produite, en raison du fait qu'un dommage causé à un des ressortissants d'un Etat constitue un dommage de cet Etat qui réclame le dédommagement en sa faveur sur le plan international.

Dans l'affaire Moore (Decision No. Y-2), l'"International Claims Commission" a déclaré irrecevable une réclamation non nationale à l'origine parce que, bien que le réclamant se soit naturalisé aux Etats-Unis le 3 août 1948, il n'était pas ressortissant américain à la date de la saisie de ses biens par la Yougoslavie. La Commission a fait surtout observer dans sa décision :

"Claimants, nationals of the United States who can assert claims for property nationalized or otherwise taken by the Yugoslav Government, are strictly limited, by the Treaty of July 19, 1948, referred to above, to those who were nationals at the time of nationalization or other taking, occurring between September 1, 1939 and July 19, 1948. This claimant, not being a national of the United States during this period of time, can not assert a claim against the fund created by the Yugoslav Claims Agreement of 1948. This limitation expressed in the Yugoslav claims Agreement of 1948 conforms with international law and practice that an injury to an individual is an injury to the state of which he is a national. Thus, the nationalization or other taking of the property of a person who is not a citizen of the United States at the time of such taking could not constitute

(70)
70

an injury to the United States warranting it to intervene on his behalf. This claimant, not being a national of the United States during this specified period of time, cannot assert a claim against the fund created by the Yugoslav Claims Agreement of 1948”⁽¹²⁾

De même, dans l'affaire Grill (Decision No. Y-1219), la Commission a déclaré irrecevable la réclamation de John Grill en raison de l'absence de nationalité américaine à l'origine parce que, bien que le réclamant soit né aux Etats-Unis, il a perdu, de par l'effet d'une loi américaine sur la nationalité, telle citoyenneté lorsqu'il avait servi dans l'armée austro-hongroise de 1913 à 1918 en faisant le serment d'allégeance à l'Etat en question.⁽¹³⁾ Dans les affaires Janus (Decision No. Y-377),⁽¹⁴⁾ Mell (Decision No. Y-875),⁽¹⁵⁾ et Strum (Decision No. Y-682),⁽¹⁶⁾ la Commission a conclu également à l'irrecevabilité des réclamations en raison du fait que les réclamants n'étaient pas ressortissants américains à la date de la nationalisation ou d'autres saisies des biens par la Yougoslavie.

D'autre part, dans l'affaire Sealund (Decision No. PAN-32), la Commission a aussi déclaré irrecevable la réclamation d'Axel Sealund parce que le réclamant n'a pas pu prouver qu'il était un ressortissant des Etats-Unis à la date de la perte.⁽¹⁷⁾ Elle a également rejeté la réclamation de Lydia Pagen en raison du fait que le propriétaire des biens à la date de la saisie est né à Londres si bien qu'il n'a pas *locus standi* devant la Commission.⁽¹⁸⁾

(12) Settlement of Claims by the Foreign Claims Settlement Commission of the United States and its Predecessors from September 14, 1949 to March 31, 1955, U. S. Government Printing Office, Washington, 1955, p. 40; International Law Reports, 1953, p. 230; Herbert W. Briggs, La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations, Annuaire de l'Institut de droit international, 1965, tome I, p. 83-84.

(13) Settlement of Claims by the Foreign Claims Settlement Commission of the United States and its Predecessors from September 14, 1949 to March 31, 1955, U. S. Government Printing Office, Washington, 1955, p. 141-142.

(14) Ibid., p. 138.

(15) Ibid., p. 51.

(16) Ibid., p. 40.

(17) Ibid., p. 225.

(18) Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and

De plus, dans l'affaire Stupnikov (Decision No. Y-2-3) où une réclamation a été présentée devant la Commission par la suite du second accord d'indemnité globale entre les Etats-Unis et la Yougoslavie aux termes duquel la Yougoslavie s'est engagée à verser aux Etats-Unis à titre d'indemnité la somme globale de 3 500 000 dollars pour se libérer de toutes les réclamations pécuniaires des ressortissants américains en raison de la nationalisation ou d'une autre saisie des biens et des droits et des intérêts dans les biens, qui se sont produites entre le 19 juillet 1948 et le 5 novembre 1964, la Commission a conclu irrecevable la réclamation d'Eugenia D. Stupnikov en raison du fait que, bien que la réclamante soit devenue une ressortissante américaine par l'effet de la naturalisation le 3 janvier 1955, le dommage qu'elle a subi s'est produit avant sa naturalisation si bien que la réclamation n'appartenait pas en l'espèce à un ressortissant des Etats-Unis à la date de la nationalisation ou bien des autres saisies en Yougoslavie.⁽¹⁹⁾

Ainsi, en statuant sur les réclamations présentées devant la Commission en vertu de l'«International Claims Settlement Act of 1949», la Commission a appliqué sans exception le principe du droit international selon lequel la réclamation doit être nationale dès l'origine.

Au cours de la législation des titres II et III de l'«International Claims Settlement Act of 1949» ayant pour objet de liquider les avoirs bulgare, hongrois et roumain situés aux Etats-Unis et de procéder au règlement des réclamations des ressortissants américains à l'encontre de la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, le département d'Etat américain a affirmé cette règle généralement acceptée du droit international selon laquelle les réclamations à l'encontre des gouvernements étrangers par les citoyens ou par les ressortissants d'un Etat ne peuvent pas être faites par les réclamants qui n'étaient pas citoyens

Annotations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1968, p. 23.
(19) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Annual Report to the Congress, January-December 1967, pp. 79-81. Ce rapport sera ci-après mentionné sous l'abréviation «1967 FCSC Ann. Rep.».

ou ressortissants d'un tel Etat à la date de la perte ou du dommage.⁽²⁰⁾ Au cours des auditions tenues entre le 22 mars et le 22 avril 1955 devant le Comité des Affaires étrangères sur le plan de législation relative aux titres II et III de l'«International Claims Settlement Act of 1949», on a soutenu, comme le remarque Monsieur le Rapporteur Richards dans son exposé explicatif devant la Chambre des Représentants,⁽²¹⁾ que le plan de législation devait être libéralisé afin qu'il comprenne toutes les personnes physiques dont les biens ont été nationalisés et qui ont acquis la citoyenneté américaine avant la date effective de ce plan. Conformément à l'avis du département d'Etat, de la part duquel Monsieur Griffin remarque que, en ce qui concerne la réclamation en faveur d'un ressortissant d'un Etat à l'encontre d'un autre Etat, il existe un principe généralement accepté du droit international selon lequel la réclamation doit être fondée sur le dommage causé au citoyen de l'Etat réclamant,⁽²²⁾ le Comité des Affaires étrangères a souligné dans son rapport à la Chambre des Représentants que la réclamation ne saurait être défendue par un ressortissant d'un Etat ou par son gouvernement en sa faveur contre un autre Etat à moins qu'il n'ait été un ressortissant de l'Etat endossant sa réclamation à la date où la perte s'est produite, parce que c'est l'Etat réclamant lui-même qui est lésé en raison des dommages causés à ses ressortissants.⁽²³⁾

Néanmoins, en ce qui concerne les réclamations relatives aux dommages de guerre à l'encontre de la Bulgarie, de la Hongrie et de la

(20) 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, Appendix, p. 217.

(21) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 84th Cong., 1st Sess., vol. 101, Part 7, p. 9105.

(22) 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. 109.

(23) House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 13. Voir aussi 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, Appendix, p. 217.

Roumanie, le plan de législation original préparé par la "Foreign Claims Settlement Commission", l'"Office of Alien Property" et par le "Département of Justice" stipulait simplement que les ressortissants des Etats-Unis comprennent les deux catégories de personnes physiques, c'est-à-dire d'une part les personnes physiques qui sont les citoyens des Etats-Unis à la date de la législation de ce titre et non pas à la date de l'origine et d'autre part celles qui doivent l'allégeance permanente aux Etats-Unis à ladite date,⁽²⁴⁾ en raison du fait que, aux termes des traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie mettant fin à la seconde guerre mondiale, ce sont les ressortissants des Nations Unies qui peuvent faire valoir une réclamation à l'encontre de ces gouvernements afin d'obtenir la restitution ou bien la réparation concernant les dommages de guerre causés au cours de la guerre de 1939-1945. Suivant les dispositions de ces traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, l'expression "ressortissants des Nations Unies" s'appliquait aux personnes physiques qui sont ressortissants d'une quelconque des Nations Unies et aussi à toutes les personnes physiques qui ont été traitées comme ennemis aux termes des législations en vigueur en Bulgarie, Hongrie et en Roumanie pendant la guerre à condition que lesdites personnes physiques fussent conservé par ce statut à la date de l'armistice jusqu'à l'entrée en vigueur de ces traités.⁽²⁵⁾

Le département d'Etat est d'avis que l'effet traditionnel de la nationalité à la date où la réclamation s'est produite soit peut-être appliqué par la Commission aux termes du plan en question, sauf au cas où la règle aurait été modifiée par les dispositions desdits traités de paix relatives aux dommages de guerre sur les biens des Nations

(24) House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 13. Voir aussi 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, Appendix, p. 217.

(25) Cf., *Traité avec la Bulgarie*, *The United States Statutes at Large*, vol. 61, Part 2, p. 1985; *Traité avec la Hongrie*, *ibid.*, p. 2145; *Traité avec la Roumanie*, *ibid.*, p. 1846.

Unies en Bulgarie, Hongrie et en Roumanie.⁽²⁶⁾

A cet égard, comme Monsieur le Rapporteur Richards l'a remarqué dans son exposé explicatif sur le projet de loi (H. R. 6382) ayant pour objet d'amender l'"International Claims Settlement Act of 1949" dans la Chambre des Représentants,⁽²⁷⁾ le Comité des Affaires étrangères a ouvert un petit peu la porte en ce qui concerne la nationalité des réclamations relatives aux dommages de guerre à l'encontre de la Bulgarie, la Hongrie et de la Roumanie, en adoptant une proposition de Monsieur le Représentant Dodd selon laquelle un réclamant n'a pas besoin d'avoir été citoyen américain lorsque la perte s'est produite, à condition qu'il ait été résidant permanent des Etats-Unis à la date de l'armistice et dans la suite, continuellement jusqu'à la date de l'entrée en vigueur desdits traités de paix et qu'il ait déclaré formellement son intention de devenir un citoyen américain à n'importe quel moment antérieur à la date de l'armistice jusqu'au 15 septembre 1947.⁽²⁸⁾ C'est parce que le Comité des Affaires étrangères était d'avis que ces gens qui étaient venus aux Etats-Unis avant la guerre, s'étaient domiciliés là et avaient acquis la citoyenneté américaine jusqu'au 15 septembre 1947, méritaient la protection diplomatique des Etats-Unis.⁽²⁹⁾

D'autre part, bien que le Comité des Relations étrangères du Sénat soit bienveillant d'une façon différente envers ces personnes physiques malheureuses qui n'étaient pas citoyennes américaines lorsqu'elles ont subi des pertes de guerre, il a confirmé le principe général du droit international gouvernant la recevabilité des réclamations, aux termes duquel de telles réclamations doivent appartenir aux ressortissants de l'Etat réclamant à partir de la date où elles se

(26) 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. 110.

(27) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 84th Cong., 1st Sess., vol. 101, Part 7, p. 9105.

(28) House Report No. 624 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 32-33.

(29) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 84th Cong., 1st Sess., vol. 101, Part 7, p. 9105.

sont produites, jusqu'à la date de la présentation de ladite réclamation.⁽³⁰⁾ Il a donc rejeté la formule rédigée par le Comité des Affaires étrangères, d'après laquelle, comme on l'a vu tout à l'heure, la déclaration de devenir un citoyen américain vaudrait la citoyenneté des Etats-Unis, parce que, selon le Comité des Relations étrangères, ce sont les personnes physiques qui possédaient la nationalité américaine à la date de la perte, qui peuvent faire valoir les réclamations de première importance.⁽³¹⁾

Dans les telles conjonctures, la Chambre des Représentants et le Sénat ont voté d'une façon différente le projet de loi (H. R. 6382) ayant pour objet la liquidation des biens bulgare, hongrois et roumain situés aux Etats-Unis et le règlement des réclamations à l'encontre de la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques.⁽³²⁾ Il y a donc eu une conférence entre les deux Chambres sur les votes différents des deux Chambres relatif aux amendements du Sénat à propos dudit projet de loi et il en résulte que le Comité de conférence est tombé d'accord pour que la Chambre des Représentants renonce à ladite phrase concernant les réclamations relatives aux dommages de guerre contre les gouvernements bulgare, hongrois et roumain, en conformité avec les principes généraux du droit international selon lesquels la réclamation contre un gouvernement étranger doit appartenir continuellement à un ressortissant de l'Etat réclamant à partir de la date où elle s'est produite jusqu'à ce qu'elle soit présentée.⁽³³⁾

Aux termes de la section 303 du titre III de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955, la Commission a statué sur les réclamations à l'encontre de la Bulgarie, la Hongrie et de la Roumanie, relatives aux dommages de guerre portant sur la seconde guerre mondiale, à la nationalisation, la liquidation forcée

(30) Senate Report No. 1050 (84th Cong., 1st Sess.), Foreign claims settlement commission, p. 8.

(31) Ibid., p. 9.

(32) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 84th Cong., 1st Sess., vol. 101, Part 7, p. 9120; *ibid.*, vol. 101, Part 12, p. 11353.

(33) House Report No. 1475 (84th Cong., 1st Sess.), Conference report, p. 2.

ou bien à d'autres saisies de biens appartenant aux ressortissants des Etats-Unis en Bulgarie, Hongrie et en Roumanie, antérieur à la date de l'entrée en vigueur de ce titre (le 9 août 1955) et aux obligations exprimées en dollars résultant des droits contractuels ou des autres droits acquis par les ressortissants des Etats-Unis antérieur au 24 avril 1941 pour le cas de la Bulgarie, et antérieur au 1^{er} septembre 1939 pour le cas de la Hongrie et de la Roumanie, qui devenaient payables antérieurement au 15 septembre 1947.

Ainsi, en ce qui concerne la date du dommage ou bien la date de l'origine, il faut savoir si la réclamation était basée sur les dommages de guerre, sur la nationalisation ou d'autres saisies des biens, ou bien sur les obligations contractuelles.

Dans l'affaire Factor (Decision No. RUM-30), Margot Factor a fait valoir une réclamation contre le gouvernement roumain en vertu de l'alinéa 1 de la section 303 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1955, relative aux prétendus biens saisis à Julius et / ou à Rsitta Rohus, l'oncle et tante de la réclamante. Bien que Julius et Rsitta Rohus n'étaient jamais ressortissants des Etats-Unis, Margot Factor est devenue, le 22 juillet 1943, ressortissante américaine par l'effet de la naturalisation et la réclamation en question a été transférée à Margot Factor le 5 mars 1952. La Commission a conclu à l'irrecevabilité de la réclamation dans sa décision provisoire du 14 février 1957 et l'a confirmé dans la décision définitive rendue le 28 mai 1957, en raison du fait que, afin que les dommages-intérêts soient attribués en vertu de l'alinéa 1 de la section 303, les biens constituant la base de la réclamation ou bien la réclamation résultant de leur perte doivent avoir appartenus à un ressortissant ou à des ressortissants des Etats-Unis à la date de l'armistice avec l'Etat à l'encontre duquel la réclamation en question est présentée. Bien que la réclamante ait fait une objection, en prétendant que M. et Mme Rohus, bien qu'ils aient été ressortissants roumains, avaient été traités comme ennemis aux termes de la législation en vigueur en Roumanie pendant la guerre, la Commission a fait observer notamment:

“For an award under Section 303(1) of the International Claims Settlement Act, however, there must be a claim compensable under a referenced article of the treaty, a failure by the foreign government to make compensation, *and* a fulfillment of the eligibility requirements of the Act itself. The Commission finds that as to nationality, in the case of a claim against Rumania under Section 303(1) of the Act, these requirements are that the claimant be a United States national, and that on September 12, 1944, the date of the armistice with Rumania, the claim have been owned by a United States national. The Commission holds that the requirements as to nationality are not met in this claim.

“The language of Section 303(1), in its ordinary import, would appear to embrace persons who, while nationals of the United States, suffered property losses later provided for in the treaties of peace.

“The Commission is of the opinion that under Section 303(1) the less stringent requirement of United States nationality on the armistice date should be the standard used. Thus, it may be said that whereas the treaty required United Nations nationality on the date of armistice, the statute provides relief only to those who had United Nations nationality by virtue of United States nationality. To this extent, the customary rule of international law may be regarded as having been modified by the treaty and by the International Claims Settlement Act”⁽³⁴⁾

Ainsi, la réclamation relative à la perte des biens, qui étaient possédés par les personnes physiques autres que les ressortissants des Etats-Unis n'a pas correspondu aux pertes des ressortissants américains en vertu de l'alinéa 1 de la section 303 de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, modifié en 1955, bien que de

(34) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 99-102; Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1968, p. 159-168.

telles personnes aient été ressortissants des Nation Unies tel que les définit le traité de paix avec la Roumanie. La décision sert à un précédent dans les autres réclamations de même nature à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois et roumain en vertu de l'alinéa 1 de la section 303. Dans l'affaire Hoffman (Decision No. RUM-153), la Commission a donc déclaré irrecevable la réclamation relative à la perte des biens mobiliers détruits par suite de la seconde guerre mondiale, en raison du fait que ni les biens qui font l'objet de la réclamation en question, ni la réclamation n'avaient appartenu au moment de l'armistice avec la Roumanie à une personne physique qui était ressortissant des Etats-Unis le 12 septembre 1944.⁽³⁵⁾ De même, en ce qui concerne les réclamations à l'encontre de la Bulgarie et la Hongrie en vertu de l'alinéa 1 de la section 303 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955, la Commission a pris comme date du dommage les dates des armistices avec la Bulgarie et la Hongrie, c'est-à-dire le 28 octobre 1944 pour la Bulgarie et le 20 janvier 1945 pour la Hongrie.

A l'égard des réclamations contre la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie en vertu de l'alinéa 2 de la section 303, qui résultaient du manquement de la part de ceux-ci d'indemniser d'une façon effective les propriétaires américains atteints par les mesures de nationalisation et de liquidation forcée et d'autres saisies de leurs biens antérieur à l'entrée en vigueur du titre III de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955, la Commission a appliqué d'une façon uniforme les principes bien établis du droit international aux termes desquels la réclamation doit être nationale dès l'origine. Par exemple, dans l'affaire von Hapsburg-Lorraine (Decision No. HUNG-2), Commission a déclaré irrecevable la

(35) The Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 104-105; Herbert W. Briggs, La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations, Annuaire de l'Institut de droit international, Tome I, 1965, p. 91.

réclamation, en raison du fait que, bien que Catherine von Hapsburg-Lorraine soit devenue une ressortissante des Etats-Unis par l'effet de la naturalisation le 3 mai 1955, les prétendus biens appartenant à la réclamante, qui a fait l'objet de ladite réclamation, ont été nationalisés, liquidés ou bien autrement saisis par le gouvernement hongrois entre 1945 et 1949, antérieurement à la date où la réclamante est devenue une ressortissante américaine. La Commission a fait observer en particulier :

“Under well-established principles of international law, in order for a claim to be compensable, the property upon which the claim is based must have been owned by a national or nationals of the United States at the time of loss and the claim which arose from such loss must have been continuously owned by a United States national or nationals thereafter”⁽³⁶⁾

Aussi bien que l'affaire Factor en vertu de l'alinéa 1 de la section 303, l'affaire von Hapsburg-Lorraine sert à un précédent afin de statuer sur les réclamations à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois et roumain en vertu de l'alinéa 2 de la section 303 de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, modifié en 1955. C'est ainsi que la Commission a conclu à l'irrecevabilité des réclamations dans les affaires Szunyogh (Decision No. HUNG-33),⁽³⁷⁾ McVicker (Decision No. HUNG-710),⁽³⁸⁾ Rohrbacher (Decision No. HUNG-1546),⁽³⁹⁾ et Rothermann (Decision No. HUNG-1889).⁽⁴⁰⁾

L'alinéa 3 de la section 303 de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, modifié en 1955, comprend, comme on l'a vu tout à l'heure, des réclamations basées sur les obligations résultant des droits contractuels et des autres droits acquis par les ressortissants

(36) The Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 27-28.

(37) Ibid., p. 34-35.

(38) Ibid., p. 44-45.

(39) Ibid., p. 57-58.

(40) Ibid., p. 85-86.

des Etats-Unis antérieurement au 24 avril 1941 pour la Bulgarie, et antérieurement au 1^{er} septembre 1939 pour la Hongrie et la Roumanie, qui deviennent payables avant le 15 septembre 1947.

Dans l'affaire Gould (Decision No. BUL-20), la Commission a rejeté la réclamation de Henry Herbert Gould parce que les droits contractuels et les autres droits faisant l'objet des réclamations contre le gouvernement bulgare en vertu de l'alinéa 3 de la section 303 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1955, doivent avoir été acquis les ressortissants des Etats-Unis avant le 24 avril 1941. A cet égard, la Commission a conclu dans sa décision de la façon suivante:

"Although the claimant allegedly acquired the coupons prior to April 24, 1941, he was not at that time a national of the United States and did not become a citizen until subsequent to April 24, 1941. Accordingly, this claim is denied for the reason that the bonds upon which the claim is based were not acquired by a national of the United States prior to April 24, 1941, as required by the Act as a condition for compensability"⁽⁴¹⁾

Cette décision sert également à un précédent afin de déterminer les réclamations de nature analogue à l'encontre de la Hongrie et de la Roumanie en vertu de l'alinéa 3 de la section 303 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1955. Néanmoins, en ce qui concerne de telles réclamations contre les gouvernements hongrois et roumain, la date de l'origine était considérée comme le 1^{er} septembre 1939. C'est ainsi que, comme dans l'affaire Geller (Decision No. HUNG-36), il resultat que l'objet des réclamations devait appartenir au ressortissant américain avant la date de la perte ou du dommage. Dans cette affaire la Commission a conclu à l'irrecevabilité de la réclamation de Hedwiga Geller en raison du fait que, bien la réclamation se base sur certaines obligations que le réclamant a acquis antérieurement au 1^{er} sep-

(41) The Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 13.

tembre 1939, le réclamant n'est pas devenu un ressortissant des Etats-Unis avant le 20 avril 1944. La Commission a fait notamment observer dans sa décision définitive:

“The Commission finds, however, that the natural import of the words of Section 303 (3) of the Act leads to the inescapable conclusion that, among other things, it must be established as a basis for an award that a right was acquired prior to September 1, 1939, by a person who was a national of the United States prior to September 1, 1939. Further, the Commission is constrained to make this interpretation by an elementary rule of statutory construction — that a statute is to be construed so that not a word, phrase, or sentence is meaningless, without effect, or superfluous. Had Congress intended the result urged in behalf of the claimant herein, the words by nationals of the United States would have been eliminated from Section 303 (3) of the Act. To interpret the section as counsel for claimant contends that it should be interpreted, is to deprive those words of all meaning and effect.

As counsel for claimant points out, the Commission's interpretation results in a nationality requirement for contractual claims which differs from the requirement for claims under Section 303 (2) of the Act. However, as counsel admits, there is a third and different requirement under Section 303 (1); and it is within the power of the legislature so to differentiate. Such a distinction is not to be regarded as unusual or surprising however, in a type of claim which is not usually cognizable under the rules of customary international law, and which, as a strictly statutory creature, became a part of the law bearing its own peculiar restrictions”⁽⁴²⁾

Monsieur le Commissaire Henay J. Clay n'était pas d'accord avec cette décision de la Commission, en estimant que, comme la perte

(42) The Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 37-39.

a eu lieu après que Docteur Geller et sa femme soient devenus ressortissants des Etats-Unis, cette réclamation doit être recevable en vertu de l'alinéa 3 de la section 303 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955. Il a fait observer dans son avis différent des autres:

“This cavalier and narrow interpretation of this subsection is at variance with well-established principles of American as well as international law and is not keeping with the traditional practice of this Government to espouse claims of its nationals who were such at the time of loss. With rare exception, international law requires that a Government speak only for those of its nationals who were its citizens at the time of their losses. The theory is that it is the nation that is offended and not the individual. Although Section 303 (3) is domestic legislation and one may argue that the Congress was unfettered in setting the eligibility requirements — even to the point of whimsey — it is reasonable to assume that the Congress was well aware of the basic philosophies of international law and that — as a result of the full and thorough examination of this problem in the course of the hearings held while the legislation was being proposed — it expressly intended that such basic principles would be incorporated in the law by reference. The preamble to Section 303 provides that: ‘The Commission shall receive and determine in accordance with applicable substantive law, including international law, the validity and amounts of claims of nationals of the United States ...’ These words do not express any standard of eligibility as to the date of claimant’s U. S. nationality. Subsection 3 of the Section 303 merely provides for compensation ‘arising out of contractual or other rights *acquired* by nationals of the United States prior to September 1, 1939’”(43)

(43) The Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 39-40.

Dans les réclamations contre l'Italie en vertu de la section 304 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955, aux termes de laquelle la Commission fut autorisée à déterminer la validité et le montant des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement italien résultant de la guerre dans laquelle l'Italie s'est engagée à partir du 10 juin 1940 jusqu'au 15 septembre 1947, aussi bien que dans les réclamations à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois et roumain, la Commission a appliqué le principe du droit international selon lequel les biens faisant l'objet de la réclamation doit avoir été possédés par un ressortissant de l'Etat réclamant à la date de la perte et selon lequel la réclamation relative à la perte desdits biens doit donc avoir été faite par un ou plusieurs ressortissants de l'Etat réclamant continuellement ci-après.

Ainsi, dans l'affaire Panoutsos (Decision No. IT-11), la Commission a déclaré irrecevable la réclamation de Leonidas Panoutsos en raison du fait que le réclamant n'a pas été ressortissant américain à la date de la perte ou du dommage des biens en question. La Commission a fait observer dans sa décision provisoire :

“Under a well-established principle of international law, eligibility for comensation required that the property which was the subject of damage or loss *must have been owned by a United States national at the time the damage or loss occurred* and that the claim arising as a result of such damage or loss, must have been continuously owned thereafter by a United States national or nationals”⁽⁴⁴⁾

Dès que cette décision est devenue définitive, elle a servi à un précédent afin de déterminer les réclamations de même nature. Dans l'affaire Yankopoulos (Decision No. IT-275), la Commission a donc conclu l'irrecevabilité de la réclamation d'Ifegania C. Yan-

(44) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semianual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 133; Cf., Herbert W. Briggs, La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations, Annuaire de l'Institut de droit international; tome I, 1965, p. 96.

kopoulos en raison du fait que, à la date de la perte des biens en Grèce, les réclamants n'étaient pas ressortissants américains à cause de la perte de la citoyenneté américaine.⁽⁴⁵⁾ Tout de même, comme on le verra un peu plus tard, la même Commission a déclaré, suivant l'amendement de la section 304 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1958, recevable la réclamation en question aussi bien que la réclamation précédente.

Bien que, aux termes de l'alinéa (a) (2) de la section 305 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1955, la Commission détermine les réclamations qui se sont produites antérieurement au 16 novembre 1933, des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement soviétique, l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1955, ne dit rien à propos de la date à laquelle la réclamation doit être nationale. Donc, en conformité avec le principe du droit international selon lequel la réclamation ne serait endossée par le gouvernement américain que si les biens faisant l'objet de la réclamation, appartaient à un ressortissant des Etats-Unis à la date de la perte, la Commission a rejeté, dans l'affaire Romasew (Decision No. SOV-240), la réclamation de Peter Romasew parce que le réclamant n'a jamais été un ressortissant des Etats-Unis.⁽⁴⁶⁾ Cette décision sert ensuite un précédent afin de déterminer les réclamations dans lesquelles la même question s'est posée.

Dans l'affaire Bryant (Decision No. SOV-1349), la Commission a déclaré irrecevable la réclamation d'Olney Hampton Bryant en appliquant le même principe du droit international selon lequel la réclamation doit appartenir à un ressortissant de l'Etat réclamant lorsqu'elle s'est produite. Là, le réclamant a souligné qu'il a été

(45) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 133; Cf., Herbert W. Briggs, La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations, Annuaire de l'Institut de droit international; tome I, 1965, p. 145.

(46) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 177-178.

un citoyen américain par naissance et qu'il a acquis en 1925 les obligations en question du prétendu J. Milo Shackerford. Mais, il ignorait de qui et quand J. Milo Shackerford avait acquis lesdites obligations. La Commission a fait notamment observer dans sa décision :

“Under the aforesaid Section of the Act and under well-established principle of international law relating to claims espoused by the United States against other governments, eligibility for compensation requires, among other things, that the property which was the subject of damage or loss must have been owned by a United States national at the time the damage or loss occurred and the claim arising as a result of such damage or loss must have been continuously owned thereafter by a United States national. In the case of securities issued by predecessors of the Soviet Government, it is concluded that a claim arose on February 10, 1918, the date the Soviet Government formally repudiated all obligations of its predecessors.

“The Commission’s own investigation discloses that bonds of the type owned by claimant were not traded on the market or generally circulated in the United States prior to February 10, 1918. In the absence of evidence to the contrary, the Commission must necessarily conclude that the bonds upon which this claim is based were not owned by United States nationals at the time the claim arose”⁽⁴⁷⁾

En vertu de la section 404 du titre IV de l’“International Claims Settlement Act of 1949”, modifié en 1958, la Commission fut autorisée à déterminer, en conformité avec la loi applicable et le droit international, la validité et le montant des réclamations contre le gouvernement tchécoslovaque pour des pertes résultant de la nationalisation ou d’autres saisies, le 1^{er} janvier 1945 et ci-après, des biens, y compris tous droits ou intérêts de nature quelconque

(47) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 204-205.

appartenant aux ressortissants des Etats-Unis à ladite date. La section 405 disposa d'une façon particulièrement précise en conformité avec le principe du droit international en matière de nationalité des réclamations, principe auquel la jurisprudence de la Commission adhéra entièrement et fermement jusque là, que la réclamation en vertu de la section 404 ne devait pas être recevable à moins que les biens sur lesquels la réclamation se base n'aient appartenu à un ressortissant des Etats-Unis à la date de la nationalisation ou d'une autre saisie des biens en question et que la réclamation n'appartienne pas à un ressortissant des Etats-Unis contiuuellement ci-après jusqu'à la date de sa présentation.

Ainsi que dans l'affaire Svestka (Decision No. CZ-4), où la Commission a rejeté la réclamation de Mirolav J. Svestka parce qu'il n'est pas ressortissant des Etats-Unis,⁽⁴⁸⁾ la Commission a donc conclu, dans l'affaire Foster (Decision No. CZ-1), à l'irrecevabilité de la réclamation de Mia Foster en raison du fait que, bien que la réclamante était ressortissante américaine depuis sa naturalisation aux Etats-Unis le 4 décembre 1952, les biens sur lesquels la réclamation se base n'appartenaient pas à un ressortissant des Etats-Unis à la date de la nationalisation ou des autres saisies desdits biens.⁽⁴⁹⁾ Par la suite, dans l'affaire Braun (Decision No. CZ-5), la Commission à conclu irrecevable la réclamation d'Esther W. Braun, en raison du fait que, bien que la réclamante est devenue une ressortissante américaine le 7 décembre 1953, elle n'a pas pu prouver que les biens faisant l'objet de la réclamation ont été saisis à la date de l'aquisition de sa nationalité américaine ou ultérieurement.⁽⁵⁰⁾

(48) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Seventeenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1962, p. 183. Ce rapport sera ci-après mentionné sous l'abréviation "17 FCSC Semiann. Rep. (Jan.-June, 1962)".

(49) Ibid., p. 181; Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1968, p. 381-382.

(50) 17 FCSC Semiann. Rep. (Jan.-June, 1962), p. 184.

En revanche, tandis que, en ce qui concerne les réclamations contre la Tchécoslovaquie en vertu du titre IV de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1958, la Commission a appliqué d'une façon uniforme le principe général du droit international selon lequel, comme le remarque le Rapport du Sénat, les biens sur lesquels la réclamation se base doivent appartenir à un ressortissant des Etats-Unis à la date de la perte et continuellement jusqu'à ce que ladite réclamation soit présentée si bien qu'aucune réclamation ne saurait être considérée comme recevable à moins qu'elle n'appartienne au ressortissant américain aux dates critiques,⁽⁵¹⁾ le Congrès américain a transformé, le 8 août 1958, la section 304 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1955, en considérant que la somme globale à titre d'indemnité accordée par l'Italie en vertu du mémorandum d'entente du 14 août 1947 avec les Etats-Unis pour satisfaire les réclamations des ressortissants américains à l'encontre de l'Italie résultant de la guerre dans laquelle l'Italie s'est engagée à partir du 10 juin 1940 jusqu'au 15 septembre 1947 est suffisante pour indemniser les réclamations pour les pertes des biens qui appartenaient aux ressortissants américains à la date de la perte et continuellement après.⁽⁵²⁾ Ainsi, la Commission a été autorisée à déterminer de nouveau, après le paiement des montants principaux (sans intérêt) de tous les dommages-intérêts, la validité et le montant des réclamations des ressortissants américains qui étaient citoyens des Etats-Unis à la date de l'entrée en vigueur de la section en question (le 9 août 1955), non pas à la date de la perte ou du dommage.

Donc, bien que, dans l'affaire Allen (Decision No. IT-81), la Commission ait autrefois rejeté la réclamation basée sur des dommages des biens immobiliers et mobiliers en Grèce qui se sont produits le 8 juin 1943 à cause des opérations militaires italiennes, en raison du fait que, bien que Petes Allen soit devenu un citoyen américain

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

(52) Ibid., p. 8.

par l'effet de la naturalisation le 14 janvier 1944, les biens en question n'appartenaient pas à Petes Allen à la date du dommage, la Commission a conclu, le 20 avril 1959, à la recevabilité de ladite réclamation aux termes de l'amendement de la section 304 de l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié en 1958. La Commission a fait remarquer dans sa décision du 20 avril 1959:

"It is noted that the amendment does not speak specifically of nationality at the time of damage, and that the statutory requirement to determine claims of nationals of the United States in accordance with the substantive rules of international law has not been removed.

"It is a well-known and long-established rule, followed without exception by this Commission and its predecessors, that a claim cognizable under principles of international law does not come into existence unless the property which is the subject of the claim was owned by a national of the United States at the time of damage. Otherwise it cannot be said that the United States has received an injury or has a legal cause to complain against another nation ...

"The property which is the subject of the claim before the Commission was not owned by a United States national at the time of damage and the United States received no injury. Therefore, the possible allowance of the claim under the amendment would at first appear to conflict with the foregoing rule. In view of the general and long acceptance of the rule and in the absence of clear and positive language, an intent on the part of the Congress to override it is scarcely to be presumed. That the Congress had no such intent is clearly shown in the Report of the Foreign Relations Committee (Senate Report No. 1794, 85th Congress, pp. 8-9).

"Careful consideration of the matter leads to the conclusion that without doubt Congress had in mind to reaffirm the rule rather than to override it.

"Nevertheless it is the considered opinion of the Commission

that the instant claim is entitled to an award under Section 304, as revised, for the following reasons.

“An international claims settlement is founded on the wrong done to a nation itself through injuries to its nationals A settlement fund when received, and at least unless otherwise committed by the terms of the settlement agreement, belongs to the nation whose nationals suffered the injuries

“Under the amendment to Section 304, the rights of persons who do have valid claims under rules of international law have been preserved. What the Congress has done is merely to provide for the disposition of any balances which may remain in the fund received from Italy after the payment of such claims. This claim, although not cognizable under rules of international law, is allowable within the class which, by specific legislative authorization, may be entitled to participate in any such residual disposition” (Decision No. IT-81-2)⁽⁵³⁾

A la suite de l'affaire Allen, la Commission a déclaré recevables des réclamations qui avaient été rejetées autrefois en raison de l'absence de la nationalité à la date de la perte ou du dommage. Néanmoins, d'autre part, dans l'affaire Ruchwarger (Decision No. IT-184-2), bien qu'en vertu de la nouvelle section 304 de l'“International Claims Settlement Act of 1949”, modifié en 1958, la Commission ait examiné de nouveau la réclamation d'Abraham Ruchwarger qui a été déclarée irrecevable parce que le réclamant, citoyen américain par l'effet de la naturalisation le 25 novembre 1951, n'a pas satisfait la condition requise de la nationalité aux termes de l'ancienne section 304 en ce qu'il n'était pas un ressortissant des Etats-Unis à la date de la perte prétendue, la Commission a confirmé l'irrecevabilité de la réclamation en question qu'il n'a pas apporté la preuve selon laquelle ladite réclamation s'est produite en sa faveur et qu'il a hérité de la réclamation, qui s'est produite originellement

(53) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 154-155.

en faveur d'un ressortissant des Etats-Unis.⁽⁵⁴⁾

Bien que cet amendement ait eu anormalement pour effet d'être en désaccord avec le principe du droit international que la Commission avait appliqué jusqu'alors pour déterminer les réclamations des ressortissants américains à l'encontre des gouvernements bulgare, hongrois, panamien, roumain, yougoslave et soviétique, selon lequel la réclamation doit être nationale à l'origine, le Congrès américain n'a eu, come la Commission l'a remarqué dans l'affaire Allen, aucune idée de modifier d'une façon générale la règle de la nationalité à l'origine.⁽⁵⁵⁾ Donc, ci-après, en considération de la pratique généralement suivie par le gouvernement américain selon laquelle, d'après le Comité des Affaires étrangères, les personnes physiques, qui n'étaient pas ressortissants américains à la date de la perte ou du dommage, ne sont pas en droit de participer à la répartition de l'indemnité globale accordée par les gouvernements étrangers à l'effet de se libérer des réclamations des ressortissants américains, parce qu'en vertu du principe du droit international l'Etat n'a aucun droit de demander à l'autre Etat d'indemniser les pertes ou les dommages causés aux personnes physiques qui n'étaient pas ressortissants de l'Etat réclamant à la date de la perte ou du dommage,⁽⁵⁶⁾ on a dénié l'écartement de la règle de la nationalité à l'origine au cours de la délibération par le Comité des Affaires étrangères du projet de loi (H. R. 9063) ayant pour objet d'amender l'"International Claims Settlement Act of 1949", modifié à plusieurs reprises jusqu' alors, pour procéder à la détermination des réclamations des ressortissants

(54) Foreign Claims Settlement Commission of the United States, Tenth Semiannual Report to the Congress for the Period Ending June 30, 1959, p. 158-160.

(55) Cf., Senate Report No. 1794 (85th Cong., 2d Sess.), The Czechoslovakian claims fund, p. 8; Branka M. Peselj, The Rule of the Nationality of Claimants, due Process of Law and the United States Congress, American Journal of International Law, vol. 53, 1959, p. 145; Richard B. Lillich, International Claims: Their Adjudication by National Commissions, Syracuse University Press, 1962, p. 79-80.

(56) House Report No. 888 (90th Cong., 1st Sess.), Amendments to international claims settlement act of 1949, p. 5. Cf., Senate Report No. 836 (90th Cong., 1st Sess.), International claims, p. 5-6.

américains à la suite des accords d'indemnité globale avec la Bulgarie le 2 juillet 1963, avec la Roumanie le 30 mars 1960 et avec la Yougoslavie le 5 novembre 1964 et aussi pour procéder à la détermination des réclamations des ressortissants américains contre l'Italie, qui résultaient de l'action italienne de guerre dans les territoires cédés par l'Italie en vertu du traité de paix du 10 février 1947.

D'autre part, la Commission a insisté sur le principe du droit international dans les réclamations des ressortissants américains à l'encontre du gouvernement polonais en vertu de l'accord d'indemnité globale du 16 juillet 1960 entre les Etats-Unis et la Pologne relatif aux intérêts américains nationalisés ou bien saisis d'une autre façon par la Pologne, en se rapportant à l'annexe additionnelle audit accord aux termes de laquelle l'expression "réclamations des ressortissants des Etats-Unis" s'applique aux biens nationalisés, expropriés ou saisis d'une autre façon par la Pologne, qui appartenaient aux ressortissants américains à partir de la date de la nationalisation, de l'expropriation et d'une autre saisie jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord américano-polonais de 1960.

Donc, dans l'affaire Meisler (Decision No. PO-286), la Commission a rejeté la réclamation de Jacob Meisler en raison du fait que le réclamant est devenu un citoyen américain par l'effet de la naturalisation le 12 septembre 1955, tandis que les biens sur lesquels la réclamation en question se basait n'appartenaient pas au réclamant à la date de la perte, le 2 septembre 1939.⁽⁵⁷⁾ De même, dans l'affaire Boksenbaum (Decision No. PO-299), la Commission a déclaré irrecevable la réclamation de Wolf Boksenbaum. Car, même si les biens faisant l'objet de la réclamation avaient été nationalisés, expropriés ou bien saisis d'une autre façon par la Pologne avant l'entrée en vigueur de l'accord d'indemnité globale de 1960 entre les deux Etats, lesdits biens n'appartenaient pas à un ressortissant américain à cette époque-là puisque c'est le 16 décembre 1960 que le réclamant est devenu un citoyen américain par l'effet de la naturalisa-

(57) 16 FCSC Semiann. Rep. (Jan.-June, 1962), p. 30-31.

tion. La Commission a fait remarquer en particulier:

“Additionally, in order for the claim to be compensable, the property must have been owned at the date of loss by one who was then a United States national. This is so because under Section 4 (a), Title I, of the International Claims Settlement Act of 1949, as amended, the Commission has jurisdiction over claims of nationals of the United States within the terms of the Polish Claims Agreement; and under Articles 1 and 2 of the Agreement, it is ‘claims of nationals of the United States’ which are settled and discharged thereby”.⁽⁵⁸⁾

A la suite de l'affaire Boksenbaum, dans l'affaire Metchik (Decision No. PO-314), la Commission a conclu à l'irrecevabilité de la réclamation de Flad Metchik, parce que, bien que le réclamant soit devenu un ressortissant des Etats-Unis le 3 août 1927, la réclamation en question n'appartenait pas également à un ou des ressortissants américains à la date de la perte des biens sur lesquels elle se basait. La Commission a fait observer dans sa décision:

“The principle of international law regarding the nationality of a claimant seeking espousal by one state of his claim against another state has been expressed variously as requiring that the aggrieved person be a national of the espousing state at the time the loss accrued, or the injury was suffered, or the claim accrued or arose, or that the claim possess the nationality of the espousing nation in point of origin or inception”.⁽⁵⁹⁾

De même, dans l'affaire Krukowski (Decision No. PO-927), la Commission a déclaré irrecevable la réclamation d'Edward Krukowski concernant l'intérêt des biens dans une société qui a été nationalisée, le 30 avril 1948, par le gouvernement polonais, en raison du fait que, bien que le réclamant ait allégué qu'il avait été un ressortissant américain depuis le 1^{er} mai 1944 lorsqu'il a fait un serment au moment de l'entrée en charge au gouvernement américain, aux termes duquel

(58) 16 FCSC Semiann. Rep. (Jan.-June, 1962), p. 31-32.

(59) 17 FCSC Semiann. Rep. (July-Dec., 1962), p. 45-46.

il a dû une prétendue allégeance permanente aux Etats-Unis, il n'était pas un citoyen ni un ressortissant des Etats-Unis antérieurement au 9 mai 1949 lorsqu'il s'est naturalisé aux Etats-Unis.⁽⁶⁰⁾

En vertu de la section 503 du titre V de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1964 et en 1965, la Commission a été chargée de déterminer, en conformité avec la loi applicable, y compris le droit international, le montant et la validité des réclamations des ressortissants américains à l'encontre de Cuba et de la Chine concernant des pertes résultant de la nationalisation, l'expropriation, l'intervention ou d'autres saisies des biens, droits et intérêts appartenant, en tout ou partie, directement ou indirectement aux ressortissants des Etats-Unis, qui se produisaient depuis le 1^{er} janvier 1959 pour Cuba et depuis 1^{er} octobre 1949 pour la Chine, ainsi que les dommages corporels ou bien les décès résultant des actions prises par ou au nom des autorités cubaines et chinoises. De plus, en ce qui concerne les réclamations contre Cuba et la Chine, la section 504 a disposé d'une façon précise que la réclamation doit être nationale dès l'origine puis continuellement jusqu'à sa présentation. Dans l'affaire Einarsdottier (Decision No. CU-2), donc, la Commission a déclaré irrecevable la réclamation de Sigridur Einarsdotter en raison du fait que la réclamation n'appartenait pas continuellement à un ou des ressortissants des Etats-Unis à partir de la date de la perte jusqu'à la date de la présentation de ladite réclamation parce que son auteur n'est pas une ressortissante américaine.⁽⁶¹⁾

Ainsi, en ce qui concerne la nationalité à l'origine comme une condition requise de la recevabilité des réclamations, exception faite des réclamations des ressortissants américains à l'encontre de l'Italie en vertu de la section 304 de l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié en 1958, par rapport auxquelles le Congrès américain a apporté une modification à la règle de la natio-

(60) 21 FCSC Semiann. Rep. (July-Dec., 1964), p. 27-31; Foreign Claims Settlement Commission of the United States: Decisions and Annotations, U. S. Government Printing Office, Washington, 1968, p. 459-465.

(61) 25 FCSC Semiann. Rep. (July-Dec., 1966), p. 45-46.

nalité des réclamations à l'origine si bien que les dommages-intérêts ont été accordés également aux personnes physiques qui n'étaient pas ressortissants américains à la date de la perte ou du dommage mais qui sont devenus ultérieurement de tels ressortissants jusqu'au 9 août 1955, la Commission a adhéré fermement au principe généralement accepté du droit international selon lequel la réclamation doit être nationale dès l'origine.⁽⁶²⁾

Donc, bien qu'il y ait eu un certain scepticisme à cet égard au cours des débats parlementaires sur le projet de loi (H. R. 9063) relatif aux amendements à l'«International Claims Settlement Act of 1949», modifié jusqu'alors à plusieurs reprises,⁽⁶³⁾ en l'absence d'accords particuliers, la pratique des Etats-Unis en la matière garde en règle générale sur le principe du droit international selon lequel, comme le Comité des Affaires étrangères l'a fait observer dans son rapport sur ledit projet de loi, un Etat n'a pas le droit de réclamer à un autre Etat l'indemnisation des pertes ou des dommages causés aux personnes physiques qui n'étaient pas ses ressortissants à la date de la perte ou du dommage.⁽⁶⁴⁾

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

(63) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 90th Cong., 1st Sess., vol. 113, No. 189, p. 15595 et suiv.

(64) House Report No. 888 (90th Cong., 1st Sess.), Amendments to international claims settlement act of 1949, p. 5.