

La Commission de conciliation franco-italienne

Daniel Vignes

Vignes Daniel-Henri. La Commission de conciliation franco-italienne. In: Annuaire français de droit international, volume 1, 1955. pp. 212-217.

[Voir l'article en ligne](#)

Avertissement

L'éditeur du site « PERSEE » – le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation – détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation. A ce titre il est titulaire des droits d'auteur et du droit sui generis du producteur de bases de données sur ce site conformément à la loi n°98-536 du 1er juillet 1998 relative aux bases de données.

Les oeuvres reproduites sur le site « PERSEE » sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Droits et devoirs des utilisateurs

Pour un usage strictement privé, la simple reproduction du contenu de ce site est libre.

Pour un usage scientifique ou pédagogique, à des fins de recherches, d'enseignement ou de communication excluant toute exploitation commerciale, la reproduction et la communication au public du contenu de ce site sont autorisées, sous réserve que celles-ci servent d'illustration, ne soient pas substantielles et ne soient pas expressément limitées (plans ou photographies). La mention Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation sur chaque reproduction tirée du site est obligatoire ainsi que le nom de la revue et- lorsqu'ils sont indiqués - le nom de l'auteur et la référence du document reproduit.

Toute autre reproduction ou communication au public, intégrale ou substantielle du contenu de ce site, par quelque procédé que ce soit, de l'éditeur original de l'oeuvre, de l'auteur et de ses ayants droit.

La reproduction et l'exploitation des photographies et des plans, y compris à des fins commerciales, doivent être autorisés par l'éditeur du site, Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation (voir <http://www.sup.adc.education.fr/bib/>). La source et les crédits devront toujours être mentionnés.

LA COMMISSION DE CONCILIATION FRANCO-ITALIENNE

DANIEL-HENRI VIGNES

Le Traité de Paix avec l'Italie prévoit dans son article 83 la création de commissions de conciliation chargées de régler les différends pouvant s'élever à propos de l'application des articles 75 et 78 du Traité ainsi que de ses annexes XIV, XV, XVI et XVII B (1).

Chaque commission de conciliation est composée d'un représentant de la Nation Unie intéressée et d'un représentant du Gouvernement italien, ces membres agissent sur un pied d'égalité. A défaut de règlement par ces deux arbitres nationaux, un tiers membre neutre est appelé à les compléter; il est désigné par accord entre les deux Gouvernements intéressés; en cas d'impossibilité de cet accord, par les ambassadeurs à Rome des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, de France et d'U.R.S.S., et à défaut d'accord des ambassadeurs, par le secrétaire général des Nations Unies.

Chaque commission de conciliation établit son *règlement de procédure* en adoptant des règles conformes à la justice et à l'équité (art. 83, al. 3).

En application de ce texte, une commission franco-italienne a été créée au début de 1948. Y furent nommés, pour la France, M. G. Périer de Féral, préfet honoraire, conseiller d'Etat, et, pour l'Italie, M. A. Sorrentino, président de section honoraire au Conseil d'Etat. Dans les litiges où les membres de la Commission se sont trouvés en désaccord, les Gouvernements ont chaque fois désigné comme tiers membre M. P. Bolla, ancien président du Tribunal fédéral de la Confédération Helvétique (2).

La Commission franco-italienne a organisé son travail en adoptant le 4 juin 1948 son règlement de procédure.

Depuis cette date, elle a rendu près de deux cents décisions, lesquelles ont été publiées par les soins de la Représentation française à la Commission; reste actuellement à son rôle un certain nombre de litiges portés

(1) Sur le Traité de Paix en général, voir BENOIST, Recueil Dalloz, *Chronique XXXIX* de 1947; — également VEDOVATO, *Il Trattato di Pace con l'Italia*, 1947; FITZMAURICE, *Les Clauses juridiques des Traités de Paix*. Rec. La Haye, 1948, tome 2; MARTIN, *British Yearbook*, 1947.

(2) Sur la Commission franco-italienne, voir une étude dans la Revue *Affaires étrangères*, n° de janvier 1951; également, une étude du Dr Bos (La Haye), aux *Acta Scandinavia juris gentium*, 1952, fasc. 4.

devant elle du fait que plusieurs accords franco-italiens ont, postérieurement au Traité de Paix, prorogé sa compétence (3).

La Commission peut être étudiée au triple point de vue de sa compétence, de sa procédure et des modes de solution des différends employés par elle.

I. — LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

La Commission a une compétence d'attribution pour régler des différends juridiques entre Etats.

A) *Caractère étatique des différends*

La Commission est une juridiction internationale ouverte seulement aux Etats. Ceci résulte de l'article 83, alinéa 2, du Traité et a été rappelé par l'article 7 du règlement de procédure : « Les litiges portés devant la Commission sont engagés et réglés par les Gouvernements. » Mais ainsi que le révèle le Traité, c'est en définitive la protection des intérêts privés de particuliers lésés pendant la guerre qui est son domaine d'activité le plus étendu. Quand l'Etat est directement et seul partie, c'est dans l'exercice de la défense du domaine public ou privé : par exemple, le Gouvernement a demandé la restitution de chalands appartenant à la Marine nationale, une indemnisation pour des locaux consulaires détruits, pour le pavillon de la France à la Foire de Milan.

Mais l'Etat intervient surtout dans l'exercice de la protection diplomatique et les individus ne sont pas parties à l'instance : la Commission en a tiré la conséquence que le Gouvernement n'avait pas besoin du concours des intéressés pour se désister d'un recours qui à l'étude apparaissait mal fondé (différend *Montcharmont*, décision n° 127 du 7 mars 1952); dès l'instant, par contre, où un individu transigeant avec le Gouvernement italien, la situation de différend disparaissait, la Commission n'a pu que le constater. Dans certains cas, toutefois, les individus ont été appelés à accepter des extensions de la compétence de la Commission (4).

B) *Caractère juridique des différends portés devant la Commission*

Il s'agit de différends juridiques portant sur l'application de divers articles du Traité, lesquels règlent des intérêts matériels et créent des droits subjectifs pour certains individus; Sir Gerald Fitzmaurice oppose les affaires économiques dont l'application est du domaine de la Commission, des affaires non économiques réglées par d'autres modes; quant à nous, nous

(3) Cf. *infra*, I.

(4) Cf. *infra*, I C.

préférons parler de différends relatifs aux intérêts patrimoniaux d'individus ou de collectivités; M. Guggenheim (5) parle de questions de droit privé.

Le bon fonctionnement de la Commission de conciliation a fait étendre sa compétence par les Gouvernements français et italien à des différends où elle n'avait pas à appliquer une règle de droit mais à créer une règle : ainsi, postérieurement au Traité, un échange de notes du 27 septembre 1951 lui a attribué compétence pour partager les biens communaux appartenant à des communes transférées à la France par le Traité de Paix.

Pour les autres différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du Traité, celui-ci prévoit un autre mode de règlement (art. 87) : négociations diplomatiques et, en cas d'échec, conciliation par les ambassadeurs des quatre Grandes Puissances ou arbitrage par une commission différente de la Commission de conciliation (6).

C) *Étendue de la compétence de la Commission*

La compétence de la Commission porte sur les différends nés de l'application des articles suivants :

- Article 75 : restitution par l'Italie des biens enlevés du territoire de l'une quelconque des Nations Unies.
- Article 78 : rétablissement des Nations Unies et de leurs ressortissants dans tous leurs droits et intérêts légaux en Italie, restitution de leurs biens en Italie dans l'état où ils se trouvent, indemnisation des pertes subies du fait de la guerre.
- Annexe XIV : attribution à l'Etat successeur des biens d'Etat ou parastataux situés sur les territoires cédés par l'Italie. (Voir de plus ci-dessus l'échange de notes du 27 septembre 1951.)
- Annexe XV : rétablissement et prorogation des droits en matière de propriété littéraire, artistique et industrielle, rétablissement au profit des assureurs de leur portefeuille.
- Annexe XVI : résiliation de tout contrat ayant nécessité pour son exécution des rapports entre les parties devenues ennemies; suspension de tous délais de prescription, de formalités ou de procédure, y compris les délais de perception de coupons ou de remboursement de titres; suspension de tous délais en matière d'effets de commerce.
- Annexe XVII B : possibilité de demander la révision de tout jugement italien rendu entre le 10 juin 1940 et l'entrée en vigueur du Traité dès l'instant où le ressortissant des Nations Unies n'a pas pu exposer sa cause d'une manière satisfaisante.

La compétence de la Commission a, par ailleurs été modifiée et prorogée par divers textes : si quelques décisions ont été rendues sur l'art. 75

(5) *Traité*, t. II, p. 210, n° 1.

(6) Cf. sur l'application d'une clause analogue des Traités de paix avec la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie les avis de la Cour internationale de justice des 30 mars et 18 juillet 1950.

(réstitution par l'Italie des biens enlevés en France), cette compétence n'a pas été plus fréquemment invoquée en raison de l'accord du 28 novembre 1950 prévoyant une liquidation forfaitaire des réclamations françaises sur ce chef, mais réservant expressément les différends concernant les réclamations de la S.N.C.F. et les restitutions de biens culturels et artistiques.

L'application de l'annexe XV A du traité a fait l'objet d'un accord franco-italien du 29 mai 1948 qui a donné divers délais supplémentaires en matière de propriété industrielle et littéraire; aucun litige ne s'est dès lors élevé.

D'autres textes ont constitué la Commission en Collège arbitral pour certains différends : un échange de lettres du 2 février 1951 lui a donné compétence pour trancher les différends ayant pu naître de la mise sous séquestre et de la liquidation des biens appartenant à des personnes de nationalité italienne autorisées à résider en Tunisie (application de l'art. 79, alinéa 6, pour lequel la Commission n'avait pas compétence initialement).

Par ailleurs, et à l'occasion de l'examen de différends portant sur l'indemnisation du propriétaire d'un bien réquisitionné (différend *Héritiers de S. A. R. le Duc de Guise*, décision n° 162 du 20 novembre 1953) ou spolié (différend *Lachenal*, décision n° 159 du 19 octobre 1953), la Commission a vu, avec l'accord des Gouvernements et des propriétaires de ces biens, étendre sa compétence afin de fixer le prix d'une cession aux parties occupantes.

II. — LA PROCÉDURE DE LA COMMISSION

La disposition de procédure la plus importante résulte de la double formation de la Commission siégeant en premier examen composée des deux seuls Représentants nationaux, puis en cas de désaccord *complétée* par le Tiers neutre. Les deux formations ont, comme on le verra, une identique fonction juridictionnelle.

Quant à la procédure proprement dite, elle se trouve fixée par le règlement du 4 juin 1948.

Les points principaux de celui-ci sont : les litiges portés devant la Commission sont engagés et réglés par les Gouvernements (art. 7); en découlent la représentation obligatoire des Gouvernements par des agents gouvernementaux autorisés à se faire suppléer et assister en tant que de besoin (art. 5) et diverses dispositions de procédure sur l'introduction des requêtes par les agents (art. 8); les échanges de mémoires et de répliques (art. 12) entre les agents selon des délais fixés par la Commission (art. 11); la possibilité pour les nationaux protégés de déposer des mémoires sans conclusion (art. 15) et celle de toutes mesures d'instruction à l'entière liberté de la Commission (art. 14); la motivation en fait et en droit de la

décision (art. 18); la saisine de la Commission *complétée* par un procès-verbal constatant le désaccord de la Commission composée des deux seuls membres nationaux (art. 19).

Il prévoit, enfin, qu'en cas de désaccord et de recours au tiers membre, à côté de la décision acquise à la majorité des membres, le membre en minorité pourra faire consigner son opinion dissidente (art. 22, al. 4).

Du contenu de ce règlement de procédure dérive la constatation que nous ferons que, malgré son nom, la Commission a suivi des règles propres aux organes juridictionnels; ceci apparaît encore dans les modes de solution des différends employés par elle.

III. — LES MODES DE SOLUTION DES DIFFÉRENDS EMPLOYÉS PAR LA COMMISSION

Habituellement les Commissions de conciliation n'ont pas pour rôle de rendre une sentence, mais de présenter un rapport, lequel n'est pas obligatoire pour les Parties.

Tel n'a pas été le cas pour la Commission franco-italienne dont les décisions présentent la double caractéristique de *s'appuyer sur des motifs de droit* (art. 18 du règlement de procédure) et *d'être obligatoire pour les Etats* (art. 83, al. 6, du Traité et 2 du règlement de procédure).

Certes, la première de ces caractéristiques ne se rencontre pas dans toutes les décisions; souvent la Commission a statué « en ligne de conciliation » sans indiquer les motifs de sa décision; parfois, alors que les parties avaient transactionnellement convenu du montant d'une réparation, mais demandaient à la Commission une décision, celle-ci s'est contentée d'entériner « en ligne de conciliation » l'accord sans le motiver.

Ainsi la Commission a dans certaines circonstances eu recours à l'équité plutôt qu'à une décision fondée en droit. Il est permis de se demander en vertu de quel texte la Commission a agi ainsi : l'alinéa 3 de l'article 83 lui donne le pouvoir « d'établir sa procédure, en adoptant des règles conformes à la justice et à l'équité », mais ne dit pas que ses décisions pourront quant au fond même être rendues en équité. C'est en fait plutôt un accord tacite des Gouvernements, concrétisé dans le règlement de procédure, qui a permis le recours à l'équité pour régler un différend né de l'interprétation et de l'application du Traité.

La première ébauche du Traité prévoyait un organe arbitral; c'est selon les travaux préparatoires, sur les instances des négociateurs soviétiques, qu'on vint à la forme Commission de conciliation, mais le règlement de procédure pour la Commission franco-italienne — établi par les deux représentants nationaux — est revenu à la première méthode par l'obligation de motiver en droit tout en conservant de l'appellation de Commission de conciliation la possibilité de trancher *ex æquo et bono*.

Une seconde caractéristique des décisions de la Commission est d'être *obligatoire* pour les Parties. Ceci n'est, comme nous l'avons dit, pas la règle pour les organes de conciliation (7), mais plutôt celui des organes arbitraux ou juridictionnels.

Le caractère obligatoire des décisions de la Commission siégeant avec le tiers des membres résulte du Traité (art. 83, al. 6) qui dispose : « la décision de la majorité des membres de la Commission sera considérée comme décision de la Commission et acceptée par les Parties comme définitive et obligatoire ».

Mais le caractère obligatoire apparaît aussi pour la Commission en sa formation binôme : certes, rien au Traité ne prévoit que l'accord de volonté des deux Représentants nationaux doive être considéré comme décision de la Commission et accepté par les Parties comme définitif et obligatoire; l'article 83, alinéa 6, vise le seul cas de la Commission réunie sous la présidence de son tiers membre; par contre, le règlement de procédure (art. 2) a franchi un pas en indiquant que les décisions prises par la Commission siégeant à deux membres seraient définitives : ainsi il ne s'agit pas d'un rapport soumis à l'acceptation des parties, mais d'une véritable sentence.

De ces remarques résulte le caractère juridictionnel ou arbitral que postérieurement au Traité et par le règlement de procédure l'accord des Gouvernements français et italien a imprimé à la Commission franco-italienne, qu'elle siège sans ou avec le tiers membre.

Au terme de cette étude une comparaison s'impose avec les Tribunaux Arbitraux Mixtes créés par les Traités de 1919-1920. La Commission peut leur être comparée quant à sa compétence, à sa composition et au caractère même de ses décisions. Par contre, les règles de fonctionnement diffèrent profondément puisque les T.A.M. étaient directement ouverts aux individus.

Toutefois il faut constater que la Commission franco-italienne n'a pas manqué de chercher à concilier les parties, le caractère souple et particulièrement peu formaliste de sa procédure le lui a facilité; néanmoins, il s'agit incontestablement d'un organisme judiciaire. Ce qualificatif doit lui être donné quand elle a fait appel au tiers membre, sa décision étant définitive et obligatoire pour les Parties, « bien que dans certains différends elle ait agi « en voie de conciliation », notamment pour prendre acte d'une transaction. Ce caractère juridictionnel existe aussi — et c'est peut-être son aspect le plus remarquable — quand la Commission a siégé avec les seuls membres nationaux : plusieurs décisions ainsi rendues n'ont pas le caractère d'une solution transactionnelle, mais possèdent un caractère juridictionnel et sont fondées sur des motifs de Droit.

(7) S. BASTID, *La Commission de conciliation franco-siamoise*, Etudes en l'honneur de Georges Scelle, tome I; GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, tome II, p. 211.

La question franco-belge du 18 février 1949 relative aux modalités d'indemnisation des intérêts belges dans les entreprises de gaz et d'électricité prévoit une Commission *arbitrale* ayant un fonctionnement analogue à la Commission franco-italienne.