

REPORTS OF INTERNATIONAL ARBITRAL AWARDS

RECUEIL DES SENTENCES ARBITRALES

**Affaire des forêts du Rhodope central (question préalable) (Grèce contre
Bulgarie)**

4 novembre 1931

VOLUME III pp. 1389-1403



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS
Copyright (c) 2006

XXXVI a.

**AFFAIRE DES FORÊTS DU RHODOPE CENTRAL
(QUESTION PRÉALABLE)¹**

PARTIES : Grèce contre Bulgarie.

COMPROMIS : Traité de Neuilly (27 nov. 1919), article 181.

ARBITRE : Östen Undén (Suède).

SENTENCE : 4 novembre 1931.

Traité de Neuilly. — Interprétation d'une clause obscure. — Absence de travaux préparatoires. — Interprétation grammaticale et téléologique.

¹ Pour la bibliographie, l'index et les tables, voir la fin de ce volume.

Compromis d'arbitrage.

TRAITÉ DE PAIX
ENTRE LES PUISSANCES ALLIÉES ET ASSOCIÉES
ET LA BULGARIE.

Signé à Neuilly-sur-Seine le 27 novembre 1919.

Section V. — *Contrats, prescriptions, jugements.*

.

Article 181. — Les transferts de territoires effectués en exécution du présent Traité ne porteront aucune atteinte aux droits privés visés dans les Traités de Constantinople de 1913, d'Athènes de 1913 et de Stamboul de 1914.

Tous transferts de territoires effectués par ou à la Bulgarie en exécution du présent Traité comporteront également et aux mêmes conditions le respect de ces droits privés.

En cas de désaccord relatif à l'application du présent article, le différend sera soumis à un arbitre nommé par le Conseil de la Société des Nations.

RÉSOLUTION DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DU 2 OCTOBRE 1930.

[*Voir ci-dessous, p. 1392.*]

L'ARTICLE 181 DU TRAITÉ DE NEUILLY (QUESTION PRÉALABLE)

Le 15 juillet 1930, le Gouvernement hellénique a demandé au Conseil de la Société des Nations, par l'intermédiaire de son chargé d'affaires à Berne, de vouloir bien, conformément à l'article 181 du Traité de Neuilly, désigner un arbitre pour régler un différend surgi entre la Bulgarie et la Grèce et portant sur des forêts, sises dans le Rhodope central, et dont un certain nombre de ressortissants helléniques auraient été dépossédés par les autorités bulgares. Dans la séance du 24 septembre 1930, le Conseil a entendu les représentants des deux Parties. A cette occasion, le représentant de la Bulgarie a contesté que l'article susvisé du Traité de Neuilly soit applicable au territoire où se trouvent les forêts mentionnées plus haut.

A la suite du débat, le Conseil a chargé un Comité de juristes d'étudier la question, en collaboration avec le rapporteur du Conseil. Le rapport des juristes dit notamment :

« Il résulte du dossier et des explications orales présentées que le Gouvernement hellénique soutient que l'article 181 du Traité de Neuilly s'applique aux territoires où se trouvent les forêts dont les ressortissants helléniques auraient été dépossédés par les autorités bulgares. »

« Le Gouvernement bulgare soutient au contraire que l'article 181 du Traité de Neuilly ne s'applique pas aux territoires où se trouvent les dites forêts. »

« On se trouve donc là en présence d'un désaccord entre le Gouvernement bulgare et le Gouvernement hellénique touchant l'application de l'article 181

du Traité de Neuilly. Selon les termes mêmes du troisième alinéa de cet article, le différend qui a ainsi surgi entre ces deux Gouvernements doit être soumis à un arbitre nommé par le Conseil de la Société des Nations. Il est à remarquer que le Conseil de la Société des Nations n'a reçu aucun pouvoir de trancher lui-même un tel différend; son rôle se borne à nommer un arbitre. Devant cet arbitre la question débattue entre les deux Gouvernements touchant à l'application de l'article 181 restera entière; l'arbitre aura tout d'abord à déterminer sur le vu de l'argumentation qui lui sera présentée de part et d'autre si cet article est applicable. S'il décide que l'article 181 s'applique aux territoires où se trouvent les forêts ci-dessus visées, il aura ensuite à statuer au fond sur la réclamation hellénique. »

« Le Comité de juristes conclut donc qu'il appartient au Conseil de la Société des Nations de nommer dans le cas présent un arbitre, le droit de la Bulgarie de contester devant cet arbitre, soit quant à la recevabilité soit quant au fond, la demande du Gouvernement hellénique, étant réservé. »

Ce rapport a été soumis au Conseil dans sa séance du 2 octobre 1930. Sur la proposition du rapporteur, M. Scialoja, le Conseil a adopté la décision suivante:

« Le Conseil, vu le rapport qui lui est présenté par le Comité de juristes, décide de nommer un arbitre en application de l'article 181 du Traité de Neuilly. »

En même temps, le Conseil a nommé le soussigné Arbitre.

Avec l'assentiment des Parties, l'Arbitre a arrêté, en date du 28 janvier 1931, le règlement concernant la procédure à suivre dans la première phase du procès. Suivant ce règlement, des mémoires devaient être présentés à l'Arbitre par des Agents désignés par les Parties. Le règlement prévoyait également la communication des mémoires à la Partie adverse, la présentation éventuelle de contre-mémoires, ainsi que la faculté pour les Parties de demander l'institution d'un débat oral. Les mémoires et contre-mémoires ont été présentés à l'Arbitre dans les délais fixés, et ont fait l'objet des communications prévues dans le règlement. Sur la demande du Gouvernement bulgare, un débat oral a été institué à Paris le 23 octobre 1931. Le Bulgarie y était représentée par M. Théodoroff, Agent du Gouvernement bulgare, assisté par M. Gidel, Professeur à la Faculté de droit de Paris, et la Grèce par M. Politis, Ministre de Grèce à Paris.

L'Arbitre a prononcé cette

Sentence arbitrale.

(Question préalable.)

Le soussigné, nommé Arbitre par le Conseil de la Société des Nations pour trancher un différend entre

le Gouvernement hellénique, « Demandeur », et

le Gouvernement bulgare, « Défendeur »,

après avoir entendu les Parties en leurs observations et conclusions, a rendu la sentence suivante:

Le Gouvernement hellénique a demandé à l'Arbitre

« qu'il lui plaise dire et décider:

1) que l'article 181 doit recevoir application dans l'espèce; et

2) que, dès lors, il lui attribue compétence pour retenir l'affaire et statuer au fond sur la réclamation du Gouvernement hellénique. »

Le Gouvernement bulgare a prié l'Arbitre

« de bien vouloir décider que l'article 181 n'est pas applicable au cas présent ».

Bien qu'il ne s'agisse ici que de la question préalable, celle de l'applicabilité de l'article 181 du Traité de Neuilly aux territoires où se trouvent les forêts faisant l'objet de la réclamation du Gouvernement demandeur, il n'est sans doute pas sans utilité de tracer les grandes lignes du fond même du litige telles qu'elles se présentent à la lumière des déclarations des Parties. Il est bien entendu que cet exposé a un caractère purement provisoire et qu'aucune constatation y faite relativement à un point litigieux ne lie ni l'Arbitre, ni les Parties.

Il convient de rappeler d'abord que l'Empire ottoman dut, à la suite de la première guerre balkanique et en vertu du Traité de paix signé à Londres le 17/30 mai 1913, céder la plupart de ses possessions en Europe aux quatre Puissances alliées, la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro et la Serbie. Le partage de ces territoires n'ayant pu se faire à l'amiable entre les Alliés, la guerre éclata entre la Bulgarie et les trois autres Puissances alliées, auxquelles vint se joindre la Roumanie. Cette deuxième conflagration se termina par la signature du Traité de Bucarest, en date du 10 août 1913, qui établit entre les anciens adversaires de l'Empire ottoman le partage des territoires à eux cédés en vertu du Traité de Londres. Enfin, la Bulgarie, la Grèce et la Serbie conclurent séparément avec l'Empire ottoman respectivement les Traités de Constantinople, d'Athènes et de Stamboul, dont il est fait mention à l'article 181 du Traité de Neuilly.

Le statut territorial ainsi établi subit en 1919 des modifications en vertu du Traité de Neuilly. C'est ainsi que la Grèce et la Serbie acquirent des tronçons du territoire annexé à la Bulgarie en 1913 et que la Bulgarie se vit définitivement attribuer un petit tronçon — la localité de Moustapha Pacha avec ses environs — du territoire à elle cédé par l'Empire ottoman en vertu de la Convention bulgaro-ottomane, signée en 1915 à la veille d'entrée de la Bulgarie dans la grande guerre aux côtés des Puissances centrales, convention qui fut annulée par le Traité de Neuilly. Celui-ci a effectué, en outre, des transferts de territoires autres que les territoires anciennement ottomans et annexés aux pays balkaniques à la suite des guerres de 1912-1913.

Ainsi qu'il a été dit déjà, l'objet du litige est constitué par certaines forêts, situées près de la localité de Dospath-Dagh dans la région de Doevlen, Rhodope central. Ce territoire, cédé à la Bulgarie par l'Empire ottoman en 1913, est depuis lors toujours resté annexé à la Bulgarie, qui y a exercé la souveraineté sans interruption. Entre les années 1908 et 1911, au temps de la domination ottomane, le droit d'exploitation des forêts dont il s'agit aurait, selon l'exposé du Gouvernement hellénique, été acquis pour une longue période par quelques personnes qui auraient acheté dans la suite certaines parcelles des forêts et formé en 1913 la société en commandite « Dospath-Dagh ». Le Gouvernement bulgare n'a cependant pas reconnu le droit d'exploitation ou de propriété et n'a pas admis l'exploitation des forêts par les intéressés. Suivant l'exposé du Gouvernement hellénique, les autorités bulgares auraient, après avoir institué une série d'enquêtes et de consultations d'experts touchant le statut juridique des forêts en question, procédé en 1918 à leur confiscation au profit de l'Etat et accordé en 1926 à un groupe international une concession d'exploitation englobant ces forêts. D'après l'exposé du Gouvernement bulgare, par contre, l'Etat bulgare aurait pris

en mains, depuis l'annexion du Rhodope central en 1913, la possession et l'administration des forêts et les aurait toujours considérées comme forêts domaniales, lui appartenant en propriété en sa qualité de successeur de l'Etat ottoman.

Devenus ressortissants helléniques à la fin de la grande guerre, les intéressés ont réclamé la protection diplomatique du Gouvernement hellénique, qui, dès l'entrée en vigueur du Traité de Neuilly, s'est employé auprès du Gouvernement bulgare en leur faveur. Ces efforts sont toutefois demeurés sans résultat. Les intéressés ont présenté alors, au mois de décembre 1921, une requête au Tribunal arbitral mixte gréco-bulgare, qui, vu la demande exceptionnelle du Gouvernement bulgare, s'est déclaré, par arrêt du 22 mars 1924, incompétent pour en connaître.

L'article 181 du Traité de Neuilly, dont l'application forme l'objet du présent différend, est ainsi conçu :

« Les transferts de territoires effectués en exécution du présent Traité ne porteront aucune atteinte aux droits privés visés dans les Traités de Constantinople de 1913, d'Athènes de 1913 et de Stamboul de 1914. »

« Tous les transferts de territoires effectués par ou à la Bulgarie en exécution du présent Traité comporteront également et aux mêmes conditions le respect de ces droits privés. »

« En cas de désaccord relatif à l'application du présent article, le différend sera soumis à un arbitre nommé par le Conseil de la Société des Nations. »

L'article 181 énonce dans les alinéas premier et deuxième des dispositions matérielles concernant le respect de certains droits privés, tandis que le troisième alinéa comporte une règle de juridiction visant le cas d'un désaccord relatif à l'application des règles précédentes.

Conformément au rapport des juristes, sur la base duquel le Conseil de la Société des Nations a nommé l'Arbitre, celui-ci doit tout d'abord déterminer si l'article 181 s'applique aux territoires où se trouvent les forêts en question. Dans cette phase de la procédure, la tâche de l'Arbitre consiste, par conséquent, à interpréter l'article 181 en ce qui concerne la portée de la disposition relative à la juridiction contenue dans le troisième alinéa. Il s'agit de décider si le différend surgi entre les deux Gouvernements constitue, ou non, un désaccord relatif à l'application de l'article 181, nonobstant le fait que les prétendus droits privés, qui font l'objet de la réclamation hellénique, se réfèrent à des territoires n'ayant pas été cédés en vertu du Traité de Neuilly. C'est donc une question préalable, soulevée par le Gouvernement défendeur, qui fait l'objet de la présente sentence.

Au cours de la procédure, le Gouvernement défendeur a présenté aussi une autre objection à la juridiction de l'Arbitre dans l'espèce, objection qui pourrait être considérée comme une exception d'incompétence. Il a soutenu que la question relative aux prétendus droits des ressortissants helléniques est du ressort exclusif des tribunaux nationaux bulgares.

D'après le contre-mémoire hellénique (§ 2) ce point n'aurait aucune importance dans la présente phase du débat, et serait à considérer éventuellement plus tard.

Il paraît bien, en effet, qu'il y aurait avantage à examiner la question ainsi soulevée par le Gouvernement bulgare simultanément avec les autres points litigieux de l'affaire. Elle restera donc en dehors de la présente sentence.

L'article 181 fait mention de certaines dispositions contenues dans les Traités de Constantinople, d'Athènes et de Stamboul, signés à la suite de la guerre balkanique de 1913.

Le Traité de Constantinople, conclu en 1913 entre la Bulgarie et l'Empire ottoman, contient au sujet du respect des droits privés dans les territoires annexés par la Bulgarie en vertu du dit Traité, les dispositions suivantes :

Article 10.

« Les droits acquis antérieurement à l'annexion des territoires ainsi que les actes judiciaires et titres officiels émanant des autorités ottomanes compétentes, seront respectés et inviolables jusqu'à la preuve légale du contraire. »

Article 11.

« Le droit de propriété foncière dans les territoires cédés, tel qu'il résulte de la loi ottomane sur les immeubles urbains et ruraux, sera reconnu sans aucune restriction. »

« Les propriétaires d'immeubles ou de meubles dans les dits territoires continueront à jouir de tous leurs droits de propriété, même s'ils fixent, à titre provisoire ou définitif, leur résidence personnelle hors de la Bulgarie. Ils pourront affermer leurs biens ou les administrer par des tiers. »

Une clause analogue a été insérée dans les articles 5 et 6 du Traité d'Athènes, conclu en 1913 entre la Grèce et l'Empire ottoman. La teneur de ces articles est la suivante :

Article 5.

« Les droits acquis jusqu'à l'occupation des territoires cédés, ainsi que les actes judiciaires et titres officiels émanant des autorités ottomanes compétentes, seront respectés et inviolables jusqu'à la preuve légale du contraire. »

« Cet article ne préjuge en rien les décisions que pourrait prendre la Commission financière des Affaires balkaniques siégeant à Paris. »

Article 6.

« Les habitants des territoires cédés qui, se conformant aux dispositions de l'article 4 de la présente Convention et conservant la nationalité ottomane, auraient émigré dans l'Empire ottoman ou à l'étranger ou qui y auraient fixé leur domicile, continueront à conserver leurs propriétés immobilières sises dans ces territoires, à les affermer ou à les faire administrer par des tiers. »

« Les droits de propriété sur les immeubles urbains et ruraux possédés par des particuliers en vertu de titres émanant de l'Etat ottoman, ou bien de par la loi ottomane dans les localités cédées à la Grèce, et antérieurs à l'occupation, seront reconnus par le Gouvernement royal hellénique. »

« Il en sera de même des droits de propriété sur lesdits immeubles inscrits au nom de personnes morales ou possédés par elles en vertu des lois ottomanes antérieures à l'occupation précitée. »

« Nul ne pourra être privé de sa propriété, partiellement ou totalement, directement ou indirectement que pour cause d'utilité publique dûment constatée, moyennant une juste et préalable indemnité. »

Le Traité de Stamboul, conclu en 1914 entre la Serbie et l'Empire ottoman, contient à ce sujet une disposition dont voici le texte :

Article 5.

« Les droits de propriété foncière des particuliers et des personnes morales, dans les territoires cédés acquis conformément à la loi ottomane antérieurement à l'occupation de ces territoires par la Serbie, seront respectés; et nul ne pourra être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dûment constatée et moyennant une juste et préalable indemnité. »

« De même, tous les droits, en général, acquis jusqu'à l'occupation des territoires cédés, ainsi que les actes judiciaires et titres officiels émanant des autorités ottomanes compétentes, seront respectés et inviolables jusqu'à preuve légale du contraire. »

Le même principe a été sanctionné par l'article 6 de la Convention rectificative de la frontière bulgaro-turque du 24 août (6 septembre) 1915. mentionné plus haut:

« Les populations du territoire à céder jouiront des mêmes droits et seront astreintes aux mêmes obligations prévues dans les conventions, traités et arrangements actuellement en vigueur entre les deux Pays. »

« Les sujets ottomans continueront à jouir de tous leurs droits sur leurs propriétés urbaines et rurales qui seraient restées au-delà de la ligne-frontière par suite de la rectification indiquée à l'article 1. »

L'article 17 du Traité de Constantinople prévoit le règlement par voie d'arbitrage des différends concernant l'interprétation ou l'application de son article 11.

Voici le texte de l'article 17 du Traité de Constantinople:

« Tous les différends et litiges qui surviendraient dans l'interprétation ou l'application des Articles 11, 12, 13 et 16 du présent Traité seront réglés par l'Arbitrage à La Haye, conformément au compromis formant l'Annexe III du présent Traité. »

Les dispositions de l'article 181 du Traité de Neuilly constituent ainsi la suite logique des dispositions analogues des traités de paix qui ont mis fin aux guerres balkaniques. Un principe général du droit commun international, celui du respect, sur un territoire annexé, des droits privés régulièrement acquis sous le régime antérieur, se trouve expressément sanctionné par le Traité de Neuilly, suivant l'exemple des traités de paix de 1913-1914.

Si les cadres historique et territorial de l'article 181 du Traité de Neuilly sont assez clairs, on se trouve en présence d'opinions foncièrement divergentes quant à la sphère d'application du dit article, divergences de vue qui forment l'objet de la question actuellement en cause. Les thèses respectives des deux Gouvernements relatives au point examiné dans la présente sentence peuvent être résumées comme suit.

Le Gouvernement hellénique soutient que le but poursuivi par les auteurs de l'article 181 aurait été de sauvegarder le principe général du respect des droits acquis, confirmé par l'engagement, assumé par les trois pays balkaniques vis-à-vis de l'Empire ottoman, de transformer cet engagement en un engagement général de chacun d'eux vis-à-vis de tous les signataires du Traité de Neuilly. d'étendre l'application de l'engagement ainsi élargi aux territoires qui, depuis 1915, avaient cessé d'être turcs, et finalement d'en augmenter la valeur pratique en assurant son observation par la garantie du recours éventuel à l'arbitrage. Le Gouvernement hellénique explique par conséquent l'économie des deux alinéas de l'article de la manière suivante.

L'alinéa premier, aux termes duquel « les transferts de territoires, effectués en exécution du présent Traité, ne porteront aucune atteinte aux droits privés visés dans les Traités de Constantinople de 1913, d'Athènes de 1913 et de Stamboul de 1914 », indiquerait que ni la Bulgarie, ni la Grèce, ni la Serbie ne sauraient se libérer des engagements assumés en vertu des dits traités. pour ce qui concerne les territoires par elles acquis en 1913 sur l'Empire ottoman, en prétextant que, par suite de la diminution subie par l'une ou l'accroissement obtenu par les autres, ces territoires ne se présentent plus avec la consistance qu'ils avaient lors de la conclusion des traités susvisés avec l'Empire ottoman. Ainsi la Bulgarie serait tenue de faire respecter et de respecter elle-même les droits privés acquis sous le régime ottoman dans ce qui lui reste du territoire annexé par elle en 1913; la Grèce et la Serbie auraient la même obligation en ce qui concerne la totalité des territoires acquis par elles en 1913. Ces obligations cependant ne seraient pas seulement maintenues, mais encore étendues. Jusqu'en 1919, elles n'auraient eu un caractère contractuel que dans les rapports respectifs des trois Puissances balkaniques avec l'Empire ottoman. Depuis la conclusion du Traité de Neuilly, elles auraient, en vertu de l'article 181, également acquis ce caractère dans les rapports respectifs des trois Puissances balkaniques avec chacune des Puissances signataires de ce Traité. Le deuxième alinéa de l'article 181, qui dit que « tous transferts de territoires effectués par ou à la Bulgarie en exécution du présent Traité comporteront également et aux mêmes conditions le respect de ces droits privés », signifierait que les trois Puissances balkaniques assument, en dehors de l'obligation à laquelle elles s'étaient déjà tenues et que le premier alinéa conserve intacte à leur cas, celle de respecter et de faire respecter, dans les territoires annexés en vertu du Traité de Neuilly, les droits privés régulièrement acquis sous le régime antérieur, aux mêmes conditions que dans les territoires qu'elles s'étaient annexés en 1913. Ainsi la Bulgarie devrait respecter et faire respecter les droits privés acquis avant 1915 sous le régime ottoman dans le tronçon de territoire autour de la localité de Moustapha Pacha, région définitivement attribuée à la Bulgarie du territoire cédé à elle par l'Empire ottoman en vertu de la convention militaire de 1915. De même, la Grèce et la Serbie devraient respecter et faire respecter les droits privés acquis, soit sous le régime ottoman avant 1913, soit sous le régime bulgare de 1913 à 1919, dans les territoires à elles cédés par la Bulgarie en vertu du Traité de Neuilly. La double règle ainsi établie dans les deux premiers alinéas de l'article 181 serait sanctionnée par le régime d'arbitrage obligatoire prévu par le troisième alinéa du même article. Il suffirait, pour que l'Arbitre puisse statuer au fond, que le droit acquis dont la violation est alléguée ait pour titulaire le ressortissant d'une Puissance signataire du Traité de Neuilly et pour objet un territoire quelconque parmi ceux qui ont été cédés à l'une des trois Puissances balkaniques soit en 1913, soit en 1919.

Le Gouvernement bulgare constate par contre que les territoires où se trouvent les forêts dont des ressortissants helléniques auraient été déposés par les autorités bulgares, n'ont fait l'objet d'aucun transfert ou changement de souveraineté en exécution du Traité de Neuilly, ainsi que l'exigeraient expressément les deux premiers alinéas de l'article 181 comme condition de l'applicabilité du troisième alinéa. Les dispositions de l'article 181 ne seraient donc pas applicables à ce territoire. Le Gouvernement bulgare explique comme suit l'économie de l'article 181 du Traité de Neuilly.

L'objet de cet article serait d'assurer le respect, dans les territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly, des droits privés acquis avant les

changements territoriaux effectués en exécution du Traité de Neuilly. Le premier alinéa de l'article se rapporterait plus particulièrement aux droits privés dans les territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly mais qui faisaient jadis partie de l'Empire ottoman et furent annexés à la Bulgarie, à la Grèce ou à la Serbie en exécution des Traités de Constantinople de 1913, d'Athènes de 1913 et de Stamboul de 1914. Ce texte semblerait viser les droits privés acquis sous la domination ottomane. Le deuxième alinéa serait plus général et comprendrait tous les territoires ayant appartenu à la Bulgarie ou à ses voisins, avant ou après les guerres balkaniques, et transférés en exécution du Traité de Neuilly. Cet alinéa assurerait le respect de ces droits privés acquis dans ces territoires avant le changement de souveraineté.

Le Gouvernement bulgare insiste sur la thèse selon laquelle l'article 181 du Traité de Neuilly ne saurait être applicable qu'aux territoires transférés en exécution de ce Traité. Il estime que le texte et le sens de l'article 181 sont explicites et ne souffrent aucune discussion ni interprétation extensive. Un traité de paix ne réglementerait normalement que les nouvelles situations créées par la guerre et en exécution du Traité. S'il édicte des dispositions sur des situations qui ne résultent pas de la guerre à laquelle il met fin, il faudrait que cela soit expressément dit. Tel ne serait nullement le cas de l'article 181 du Traité de Neuilly, qui indiquerait en termes précis qu'il aurait en vue les transferts de territoires effectués en exécution de ce traité. Il incomberait donc en premier lieu à l'Arbitre de rechercher si les droits privés invoqués par les réclamants portent sur des biens situés en territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly. S'il constate — ce qui serait incontestable entre les Parties — que les forêts litigieuses se trouvent en territoire bulgare, acquis par la Bulgarie en 1913 mais n'ayant fait l'objet d'aucun transfert ni de changement de souveraineté en exécution du Traité de Neuilly, il s'imposerait de conclure que l'article 181 serait inapplicable au différend et que l'Arbitre nommé en vertu de cet article n'aurait compétence d'en connaître au fond.

Dans son contre-mémoire et au cours des débats oraux, chacune des Parties a critiqué le point de vue de la Partie adverse et développé sa propre thèse.

Le Gouvernement hellénique a fait valoir les considérations suivantes :

1. Si l'article 181 n'avait réellement pour objet, comme le soutient le Gouvernement bulgare, que de protéger les droits privés acquis dans les seuls territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly, le premier alinéa de l'article serait, en présence du deuxième alinéa, tout à fait inutile et constituerait un pléonasme inexplicable. Aussi les termes employés au deuxième alinéa, « également et aux mêmes conditions », s'expliqueraient-ils fort bien si cet alinéa avait pour objet un cas différent de celui qui est visé dans le premier alinéa tandis qu'ils deviendraient tout à fait incompréhensibles si les deux alinéas avaient le même objet.

2. La thèse du Gouvernement bulgare n'explique pas la référence faite à l'alinéa premier de l'article 181 aux Traités d'Athènes et de Stamboul. Car, s'il fallait interpréter l'article 181 comme visant uniquement les droits privés dans les territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly, il serait complètement superflu de faire mention des Traités d'Athènes et de Stamboul, étant donné qu'aucune partie des territoires cédés en vertu de ces deux Traités n'a été transférée en vertu du Traité de Neuilly.

3. La thèse hellénique relative à l'origine et au but de l'article 181 est confirmée par l'attitude prise par les Grandes Puissances au cours des négociations qui ont eu lieu à Londres et à Paris en 1913 concernant certaines

questions d'ordre financier et autres résultant des changements territoriaux dans les Balkans. Ce n'étaient pas seulement l'Empire ottoman et les Puissances alliées qui étaient intéressées à l'insertion dans les traités de paix d'une clause sur le respect des droits privés acquis en territoires annexés, mais encore les Grandes Puissances, nombre de leurs ressortissants étant, dans les territoires cédés par l'Empire ottoman, propriétaires d'immeubles ou bénéficiaires d'actes de concession obtenus du Gouvernement ottoman. Pour cette raison les Grandes Puissances avaient tenu à réserver à une conférence spéciale, à laquelle elles participaient, l'examen des dites questions; cependant, les travaux de la Commission financière, ainsi constituée et réunie à Paris en 1913, n'avaient pu être poursuivis, en raison de la deuxième guerre balkanique et de la grande guerre.

Dans un rapport présenté sur les travaux d'un sous-comité par le délégué austro-hongrois. M. d'Adler, on trouve notamment ce passage:

« Les travaux du Comité ont été favorisés par le fait qu'aucune divergence ne divisait les délégations des Gouvernements représentés à la Commission financière à l'égard du principe fondamental dont le Comité avait à régler l'application. En effet, si le Gouvernement ottoman tenait à faire admettre le principe de la subrogation de plein droit des Etats annexants dans ses propres droits et charges envers les concessionnaires et bénéficiaires de contrats et si les Grandes Puissances, désireuses de sauvegarder les intérêts matériels de leur nationaux, se préparaient à appuyer cette thèse qu'elles considéraient comme la base fondamentale des travaux du Comité, les Etats Balkaniques se sont empressés, dans un sentiment de justice auquel il convient de rendre hommage, d'affirmer le respect des droits acquis et de marquer leur intention de se substituer aux obligations contractées par le Gouvernement ottoman envers les tiers, pour tout ce qui concerne les territoires conquis. »

Il est très naturel qu'après la guerre mondiale les Grandes Puissances aient repris ces idées pour les imposer aux Etats balkaniques par une disposition expresse du Traité de Neuilly.

4. Si l'on admet la thèse bulgare, l'article 181 du Traité de Neuilly créerait une obligation quasi unilatérale au profit du pays vaincu et à la charge des pays vainqueurs, vu que l'article aurait alors pour seul but de protéger les droits privés acquis dans des territoires annexés par la Grèce et la Serbie; en ce qui concerne le petit tronçon de territoire annexé à la Bulgarie, la région de Moustapha Pacha, il n'y aurait guère de biens, droits ou intérêts appartenant à des ressortissants grecs ou serbes. Or, il ne serait pas d'usage de consacrer dans les traités de paix des clauses au bénéfice exclusif du pays vaincu.

Le Gouvernement bulgare a fait valoir les considérations supplémentaires suivantes:

1. Le premier alinéa de l'article 181 garde sa pleine raison d'être si l'on accepte l'interprétation bulgare. Cet alinéa vise « les droits turcs », c'est-à-dire les droits privés nés sous la domination ottomane, tandis que le deuxième alinéa se réfère aux autres droits privés, ceux créés après la cessation de la souveraineté turque dans les territoires appartenant à l'Empire ottoman avant la conclusion des traités de 1913-1914, aussi bien que les droits nés avant la signature du Traité de Neuilly dans les territoires qui n'ont pas été sous souveraineté turque.

2. La mention des Traités d'Athènes et de Stamboul au premier alinéa de l'article 181 n'a pas d'autre objet que de déterminer la qualification de la nature des droits visés.

3. Les négociations d'ordre financier qui ont eu lieu à Paris en 1913 avaient pour objet des questions autres que celles visées par l'article 181 du Traité de Neuilly. Les Grandes Puissances avaient demandé, et les pays balkaniques avaient facilement et loyalement admis, l'application en matière financière du principe de la subrogation aux droits et obligations de l'Empire ottoman, quant aux territoires cédés. Cette subrogation visait principalement les obligations d'ordre financier de l'Empire ottoman envers les ressortissants des Grandes Puissances porteurs de titres de la dette publique ottomane ou intéressés dans les chemins de fer ottomans, les différentes concessions, mines, etc. Mais les dispositions concernant le respect des droits privés acquis figurant dans les traités de 1913 et de 1914, y avaient été introduites uniquement à la demande de l'Empire ottoman, qui avait d'ailleurs proposé en vain l'insertion d'une telle clause dans le Traité de Londres. En outre, les négociations de Paris n'ont pas abouti à un arrangement conventionnel et le rapport de M. d'Adler n'a pas de valeur juridique dans la présente affaire.

4. En ce qui concerne l'argument hellénique, reproduit ci-dessus sous le chiffre 4, le Gouvernement bulgare fait observer que la Conférence de 1919 aurait voulu rendre la cession des territoires moins douloureuse pour le pays vaincu, en garantissant le respect des droits privés acquis dans ces territoires, règle d'ailleurs réciproque, de fait aussi bien que de droit, dont ne profiteraient pas les ressortissants de telle Puissance, mais les habitants des territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly, devenus tous — sauf de rares exceptions — ressortissants du pays annexant.

5. C'est un principe universellement reconnu qu'une stipulation limitant la souveraineté d'un Etat doit être interprétée d'une façon restrictive. En cas de doute, la limitation de la souveraineté ne se présume pas. La stipulation du troisième alinéa de l'article 181, qui institue une juridiction spéciale pour des différends qui seraient normalement du ressort des tribunaux nationaux, doit être appliquée, par conséquent, dans les strictes limites du texte de l'article.

L'Agent du Gouvernement bulgare a invoqué en faveur de cette opinion des citations nombreuses tirées de la doctrine du droit des gens et de la jurisprudence internationale.

Sur la demande de l'Arbitre, le Secrétariat de la Société des Nations s'est adressé au Ministère des Affaires Etrangères de France, dépositaire des archives de la Conférence de la Paix, pour savoir s'il existe des travaux préparatoires à l'article 181 du Traité de Neuilly, susceptibles d'élucider le point en litige. Le résultat de cette démarche est la lettre suivante communiquée par la délégation française à Genève :

« Du dépouillement des archives de la Conférence de la Paix, il résulte que l'article 181 n'a pas d'histoire. Il semble qu'il n'ait pas été inséré dans les conditions de paix par la Commission économique, qui a pourtant présenté les projets de clauses pour la section 5, partie 9, de Neuilly. Il n'y a eu aucune discussion sur cet article du Conseil Suprême, ni aucune observation des Bulgares quant à l'insertion de cette disposition dans les conditions de paix, la rédaction des conditions étant, sur ce point, identique au texte du Traité. »

« Il faudrait sans doute en déduire que l'article 181 a été rédigé et inscrit dans le Traité par le Comité de rédaction, qui n'a pas laissé de procès-verbaux. »

L'Arbitre doit constater, par conséquent, le résultat négatif de cette recherche.

En présence des deux thèses opposées concernant l'interprétation de l'article 181 du Traité de Neuilly, l'Arbitre n'hésite pas à admettre que le texte de l'article 181 est assez obscur.

L'interprétation soutenue par le Gouvernement hellénique se heurte à la difficulté d'expliquer la raison d'être du membre de phrase inséré à l'alinéa premier: « les transferts de territoires effectués en exécution du présent Traité ». Le texte ne se borne pas à dire que les droits privés visés dans les Traités de 1913-1914 seront respectés. Il déclare en effet que ces droits ne seront pas affectés par les transferts de territoires effectués en vertu du Traité de Neuilly. Le Gouvernement hellénique a, comme il ressort de ce qui précède, tenté d'expliquer le texte ici considéré de la manière suivante:

« Cela indique très nettement que ni la Bulgarie, ni la Grèce, ni la Serbie ne sauraient se libérer des engagements assumés en vertu des dits traités, pour ce qui concerne les territoires par elles acquis en 1913 sur la Turquie, en prétextant que, par suite de la diminution subie par l'une ou l'accroissement obtenu par les autres, ces territoires ne se présentent plus avec la consistance qu'ils avaient lors de la conclusion des traités passés avec la Turquie. »

Il est difficile, toutefois, de comprendre l'utilité d'une règle si évidente. Personne ne saurait sérieusement soutenir que la diminution ou l'accroissement des territoires acquis pût avoir un effet quelconque sur les obligations des Etats quant au respect des droits privés dans ces territoires. A première vue, les termes employés par les rédacteurs de l'article semblent plutôt indiquer que les droits privés se référant aux territoires en question doivent être respectés nonobstant la cession partielle ou intégrale de ces territoires intervenue en 1919. Ce serait là une consécration expresse du principe bien connu du respect des droits acquis dans des territoires cédés, c'est-à-dire le renouvellement, à la charge de l'Etat cessionnaire, d'une obligation incombant à l'Etat cédant. Si l'on s'en tient à la phrase initiale du premier alinéa, la thèse du Gouvernement bulgare s'accorde mieux, par conséquent, avec la lettre du texte que celle du Gouvernement hellénique.

Toutefois, la thèse bulgare se heurte aussi à de graves difficultés. Si l'article 181 n'avait vraiment pour objet que de protéger les droits privés acquis dans les seuls territoires transférés en exécution du Traité de Neuilly, le premier alinéa de cet article serait, en présence du deuxième alinéa, tout à fait inutile et constituerait un pléonisme, ainsi que le Gouvernement hellénique l'a fait observer. Il est vrai que le Gouvernement bulgare a voulu trouver une distinction entre les deux dispositions. Le premier alinéa viserait les droits acquis sous la domination ottomane, tandis que le deuxième se rapporterait soit aux droits nés ultérieurement, soit aux droits nés dans des territoires n'ayant pas appartenu à l'Empire ottoman. Si l'on admet que cette hypothèse est susceptible de rendre le texte plus logique, elle n'explique cependant pas la rédaction du deuxième alinéa, libellé de manière à couvrir aussi les cas qui, dans cette interprétation, seraient visés au premier alinéa.

On serait plus disposé à accepter l'interprétation du Gouvernement bulgare de l'alinéa premier si le deuxième alinéa s'ouvrait par un mot de transition, tel que: « D'ailleurs. (tout transfert) ». Si les auteurs de l'article avaient adopté une telle rédaction, on aurait pu, à la rigueur, leur prêter l'intention de stipuler une disposition spéciale au premier alinéa et

de formuler la règle générale à l'alinéa suivant. Même ainsi libellée la rédaction de l'article aurait été assez défectueuse.

Mais d'autres considérations encore viennent s'opposer à l'adoption de la thèse bulgare. Si l'on accepte la thèse initiale du Gouvernement bulgare — c'est-à-dire l'interprétation suivant laquelle les dispositions de l'article 181 viseraient uniquement la protection des droits se référant aux régions cédées en vertu du Traité de Neuilly — il reste à expliquer pourquoi le premier alinéa fait mention des Traités d'Athènes de 1913 et de Stamboul de 1914. Selon les informations fournies par les Parties au cours des débats oraux, aucun des territoires acquis par la Serbie et la Grèce en vertu de ces deux traités n'a été transféré en conséquence du Traité de Neuilly. Il aurait donc été complètement superflu et illogique de stipuler dans le Traité de Neuilly que les transferts de territoires, effectués conformément à ce Traité, ne devraient pas affecter les droits privés visés dans les Traités d'Athènes et de Stamboul.

L'explication fournie sur ce point par le Gouvernement bulgare consiste à dire que la référence à ces deux traités est destinée à qualifier les droits privés dont il s'agit. Or, si cette interprétation correspondait aux intentions des auteurs du Traité de Neuilly, l'application de l'article 181 pourrait conduire à des difficultés inextricables. Un droit privé, dont l'objet est situé dans un territoire annexé à la Bulgarie en vertu du Traité de Constantinople, mais n'étant pas protégé par les dispositions de ce Traité, serait néanmoins compris parmi les droits dont le Traité de Neuilly garantit le respect, pourvu qu'il correspondît aux définitions des Traités d'Athènes ou de Stamboul. Il va sans dire qu'on ne saurait attribuer aux Puissances signataires du Traité de Neuilly l'intention de ressusciter, à la charge des Etats cessionnaires, des droits que l'Etat cédant n'était pas tenu de respecter.

Il ressort des considérations qui précèdent que ni l'une ni l'autre des deux thèses en présence n'est à l'abri de toute critique. A l'avis de l'Arbitre, les difficultés soulevées par la thèse du Gouvernement hellénique sont moins graves toutefois que celles auxquelles donnerait lieu l'adoption de la thèse du Gouvernement bulgare.

Ce résultat de l'analyse du texte est corroboré par certains faits historiques, relevés par le Gouvernement demandeur. On sait déjà que, à la suite de la première guerre balkanique, une Commission internationale fut instituée, conformément à l'article 6 du Traité de Londres, pour régler les questions d'ordre financier résultant de l'état de guerre et des cessions territoriales. Les Grandes Puissances prirent part aux travaux de cette Commission financière des Affaires balkaniques, qui ne parvinrent jamais à achèvement à cause de la seconde conflagration qui ne tarda pas à se produire dans les Balkans et de la grande guerre. Il ressort cependant d'un rapport, présenté par le délégué austro-hongrois, M. d'Adler, sur les travaux du Comité des concessions et contrats, du 18 juin au 17 juillet 1913, et dont certains passages ont été cités par le Gouvernement demandeur, que l'on envisageait un arrangement sur la subrogation des Etats cessionnaires à l'Empire ottoman en ce qui concerne les obligations de ce dernier et qu'il existait au sein du Comité une orientation très marquée vers la création d'un Comité permanent de liquidation, ainsi que vers l'institution d'une juridiction arbitrale, d'un caractère international, chargée de trancher les conflits éventuels. Ces travaux étant restés inachevés, il ne paraît pas invraisemblable que les auteurs de l'article 181 du Traité de Neuilly — en premier lieu les Grandes Puissances — aient voulu reprendre l'idée d'un

règlement arbitral des réclamations relatives aux droits privés acquis dans tous les territoires cédés par la Turquie en 1913 et en 1914.

La conclusion à laquelle arrive l'Arbitre est donc que l'article 181 du Traité de Neuilly est applicable en ce qui concerne le territoire où sont situées les forêts litigieuses. Cette conclusion résulte de l'examen des termes et du but de l'article. Le Gouvernement défendeur soutient qu'il convient, en cas de doute sur la portée d'une clause arbitrale, de conclure toujours à l'incompétence de l'Arbitre, en raison du principe général selon lequel un Etat n'est obligé à recourir à l'arbitrage que dans les cas où il existe un engagement formel à cet effet. L'Arbitre ne saurait se rallier à ce principe d'interprétation des clauses arbitrales. Une telle clause doit être interprétée plutôt d'après la même méthode que les autres stipulations contractuelles. Si l'analyse du texte et l'examen de son but montrent que les raisons militent en faveur de la compétence de l'Arbitre sont plus plausibles que celles pouvant être invoquées en sens contraire, c'est aux premières qu'il convient de se ranger.

Par ces motifs,

l'Arbitre juge et décide,

1) que l'application de l'article 181 du Traité de Neuilly sur la réclamation hellénique n'est pas exclue par le fait que les forêts formant l'objet de cette réclamation sont sises dans une région qui n'a pas été transférée en vertu dudit Traité;

2) que, dès lors, l'Arbitre retient l'affaire pour statuer sur les autres points litigieux.

Stockholm, le 4 novembre 1931.

(signé) ÖSTEN UNDÉN.

/ *Staffan Söderblom.*