

LA NATURE JURIDIQUE DES GOUVERNEMENTS INSTITUÉS PAR L'OCCUPANT EN GRÈCE SUIVANT LA JURISPRUDENCE HELLÉNIQUE

I. — *Bref aperçu historique.*

A l'aube du 28 octobre 1940, le ministre d'Italie à Athènes remettait au chef du gouvernement hellénique une note annonçant la décision prise par le gouvernement italien « d'occuper par ses forces armées, pour la durée du conflit actuel avec l'Angleterre, certains points stratégiques du territoire grec » (1). En remettant cette note, le ministre d'Italie ajoutait verbalement que le mouvement s'effectuerait le jour même, à six heures du matin (2). Mais déjà, avant cette heure, sept divisions italiennes franchissaient la frontière, refoulant les faibles éléments de couverture de l'armée hellénique. Cette armée esquissa au début un mouvement de retraite nécessité par les besoins de sa concentration, fit un retour offensif et rejeta l'armée assaillante au delà de ses bases de départ. Ce fut alors que se déroula durant cinq mois la plus étonnante — vu l'inégalité matérielle des forces en présence — des guerres. Elle fut marquée du côté grec par les victoires du Pinde et de Nemerska, de Trébéssina et du Mont Ivan, par la prise d'Argyrocastro et de Corytsa. Cette tournure imprévue que prenait la guerre dans le Sud-Est du théâtre général des opérations n'était pas dans les vues de l'autre partenaire de l'Axe : de l'Allemagne qui, malgré ses préparatifs d'attaque contre l'U.R.S.S., allait sûrement intervenir afin de rétablir la situation en faveur de l'allié italien défaillant. Ainsi, une nouvelle menace pour le peuple grec, autrement grave celle-là, se dessinait à l'Est sur les confins de la Macédoine et de la Thrace. Le 6 avril 1941, l'Allemagne attaquait à la fois la Grèce et la Yougoslavie. Ses formations blindées, brisant en quel-

(1) Livre Blanc Hellénique. Documents diplomatiques. L'agression de l'Italie contre la Grèce. Athènes 1940. Document n° 178, p. 133.

(2) *Ibid.*, Document n° 179, p. 135.

ques jours la résistance yougoslave, prirent de flanc et à revers les divisions helléniques de l'Épire. La Wehrmacht poursuivit dès lors son avance vers le sud, enfonça les positions alliées dans les défilés de l'Olympe et aux Thermopyles et fit son entrée à Athènes le 27 avril 1941.

Quelques jours auparavant, le chef de l'Etat, son gouvernement et un certain nombre de fonctionnaires quittaient la capitale à destination de l'île de Crète pour se fixer ensuite au Caire et assurer ainsi la continuité de l'Etat (1).

Le 29 avril 1941, le général Tsolacoglou qui, déjà, avait signé, à l'insu du gouvernement d'Athènes, la capitulation de l'armée d'Albanie (2), fut chargé par les autorités allemandes d'occupation de former un nouveau « gouvernement » (3).

La question se posait dès lors de savoir quelle était au juste la nature juridique du « gouvernement » (si gouvernement il y avait) ainsi constitué. Devait-il être rangé dans la catégorie des gouvernements de facto ? Devait-il, au contraire, être considéré comme un simple organe (au sens juridique du mot) de l'occupant ? Quelle allait être désormais la compétence de ce « gouvernement » ? Jouirait-il de la plénitude des pouvoirs et de la compétence étatique ou bien agirait-il sur la base d'une simple délégation de pouvoirs de la part de l'occupant, auquel cas sa compétence s'arrêterait à la limite du pouvoir conféré par la Convention de La Haye à la Puissance occupante ?

II. — *La nature juridique des gouvernements institués par l'occupant en Grèce suivant la Jurisprudence hellénique.*

Le Conseil d'Etat d'abord, l'Aréopage (Cour de Cassation) ensuite décidèrent que les gouvernements institués en période d'occupation par la Puissance occupante en Grèce étaient des gouvernements de fait ayant la plénitude des pouvoirs et de la compétence gouvernementale, qu'ils avaient la faculté de procéder à la réglementation de toute matière par la voie législative.

Ce fut le Conseil d'Etat qui, le premier, fut saisi de la question sur recours de la « Maternité Marika Eliadi ». L'affaire soumise à son jugement se présentait dans les conditions suivantes :

La « Maternité Marika Eliadi », constituée par une donation de

(1) Il y eut trois gouvernements grecs en exil : le gouvernement Tsoudéros (V. l'ouvrage de celui-ci : « Difficultés helléniques dans le Moyen-Orient ». Athènes, 1945, en grec), le gouvernement Periclès Vénizelos et le gouvernement d'Union Nationale Papandérou.

(2) Cette capitulation fut signée le 23 avril 1941.

(3) Au « gouvernement » Tsolacoglou succéda, en décembre 1942, le « gouvernement » Logothétopoulos et à celui-ci, en avril 1943, le « gouvernement » Rhallis.

Madame Hélène Venizelos, était une personne morale de Droit Privé ayant pour but de donner des soins médicaux aux femmes enceintes et de pourvoir à la formation scientifique des sages-femmes. En vertu de l'article 3 du Statut de l'Etablissement, approuvé par le Décret du 18 février 1926, et modifié par le Décret du 8 décembre 1927, l'administration de l'Etablissement était confiée à un Comité de sept membres composé de la fondatrice, en tant que Présidente à vie et de six autres membres élus par la fondatrice, pour une durée de trois ans. A l'expiration de la période de trois ans, il serait pourvu au remplacement des six membres à raison de deux chaque année. Les membres sortants seraient désignés la première et la deuxième année par la voie du sort, ensuite par rang d'ancienneté. L'élection de nouveaux membres, en remplacement des membres sortants ou de tout autre membre démissionnaire ou décédé, avant l'expiration de la durée de son service, devait se faire par le Comité à la majorité des autres membres.

Ce mode d'élection resta en vigueur jusqu'au jour où le « ministre » de la Prévoyance Sociale, par un arrêté sub n° 95451 du 24 novembre 1941, rendu en exécution du Décret-Loi n° 579 relatif aux compétences des ministres, décida de mettre fin à la durée de service des membres en exercice du Conseil d'Administration de la « Maternité Marika Eliadi » et de nommer en leur lieu et place, Madame Hélène Venizelos comme Présidente à vie, ainsi que six autres membres désignés par le « ministre ».

Là dessus, un recours en annulation devant le Conseil d'Etat fut formé par la « Maternité Marika Eliadi » contre l'acte administratif qui révoquait les membres de son Conseil d'Administration.

L'établissement requérant arguait, entre autres, qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution de 1927, confirmé par le § 5 du IV^e Acte Constitutionnel du 14 octobre 1935, « il est défendu de porter une modification quelconque aux dispositions d'un testament ou d'une donation, prodiguées en faveur de l'Etat ou dans un but d'utilité publique ». Or, le Décret-Loi modifiant l'Acte Constitutionnel précité et ayant, de ce fait, un caractère constitutionnel, la question se posait de savoir si ledit Décret-Loi rentrait, au point de vue juridique, dans les attributions législatives du « gouvernement » Tsolacoglou ou si celui-ci, en procédant à la publication dudit Décret-Loi, excédait ses pouvoirs. Le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 97 de 1942, statua que le « gouvernement » Tsolacoglou, quoique constitué en Grèce occupée, était un gouvernement de facto ayant la plénitude de la compétence législative, compétence qui comprend la possibilité de promulguer des lois d'un caractère et d'un contenu constitutionnels. Si le Conseil d'Etat admit en fin de

compte le recours formé par la « Maternité Marika Eliadi » et annula l'acte administratif faisant l'objet de ce recours, ce fut à raison de la non-conformité de celui-ci au Décret-Loi n° 579 de 1941 promulgué en période d'occupation par le gouvernement institué par le Pouvoir occupant, Décret-Loi que le Conseil d'Etat considérait, par ailleurs, comme parfaitement légal.

Voici les passages essentiels de cet arrêt :

« Considérant que l'occupation du pays à la suite de faits de guerre par des troupes allemandes et italiennes, ne porte, en principe, selon les règles en vigueur et généralement applicables du Droit International, aucune atteinte à la souveraineté de l'Etat, laquelle est exercée soit par un gouvernement légal, soit par un gouvernement de fait, soit par un gouvernement révolutionnaire, et cela à propos de n'importe quelle manifestation [législative], à l'exception de l'activité [législative] ayant trait à la sûreté et d'une façon générale aux opérations de guerre de l'armée d'occupation et, en outre, [à l'exception] des manifestations à propos desquelles serait intervenue une déclaration formelle du Chef des Armées (d'Occupation, publiée en dûe forme (1) ;

« Considérant que quel que soit le caractère reconnu au gouvernement ayant procédé à la promulgation de l'acte législatif par application duquel a été émis l'acte administratif faisant l'objet du recours, compte tenu du changement de Régime survenu à la suite de la promulgation du Décret-Loi n° 1 de 1941 (2), soit que le gouvernement en question fut considéré comme un gouvernement révolutionnaire, soit qu'il fut considéré comme rentrant dans la catégorie plus large des gouvernements dits *de facto* (catégorie comprenant également les gouvernements révolutionnaires) en tout cas [ledit gouvernement] peut émettre non seulement des actes administratifs, mais aussi [peut promulguer] des actes législatifs d'un caractère courant ou constitutionnel lesquels, en entrant dans la législation du pays, deviennent par là même applicables [considé-

(1) Il est difficile d'admettre le point de vue de cette Haute Juridiction suivant laquelle toute déclaration formelle émanant du chef des armées d'occupation publiée en dûe forme, et par conséquent, quel que soit son contenu, a une valeur légale et lie, de ce fait, les autorités judiciaires et administratives du pays occupé. En effet, aux termes de l'article 43 du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye, tel qu'il est interprété par la pratique internationale, l'activité législative de l'occupant ne peut porter que sur certaines matières qui constituent, pour ainsi dire des cas-limite ; elle ne peut porter que sur les matières relatives à la sécurité et aux besoins de l'armée d'occupation, au rétablissement de l'ordre public, au fonctionnement des services publics et au bien-être économique de la population.

(2) Il s'agit du décret-loi promulgué par le « gouvernement » Tsolacoglou au moment de son installation au pouvoir par les autorités allemandes d'occupation, décret-loi qui tendait à instaurer un régime politico-juridique nouveau. L'art. 1 de ce décret conférait au « gouvernement » Tsolacoglou la plénitude du pouvoir législatif. — Voir Code des lois publié par la Revue « Thémis », 1941, p. 179.

rant] que [de ce fait] la prétention contraire de l'établissement requérant doit être rejetée... etc... ».

Le Conseil d'Etat, par cet arrêt, annula l'acte sub n° 95451 de 1941 du « Ministre » de la Prévoyance Sociale qui procéda à la nomination de nouveaux membres au Conseil d'Administration de la « Maternité Marika Eliadi » non pas parce qu'il contestait l'étendue du pouvoir législatif ou réglementaire du soi-disant Gouvernement Tsolacoglou, mais à raison de la non conformité de cet acte aux conditions prévues par le décret-loi n° 579. Le vice d'illégalité entâchait, suivant le Conseil d'Etat, non pas le décret-loi, mais l'acte du « Ministre » de la Prévoyance Sociale pris en exécution du décret-loi. Or le « gouvernement », à la suite de l'annulation de cet acte, promulgua le décret-loi n° 1153 de 1942 ayant, selon ses propres termes, un *contenu constitutionnel* et qui donnait une interprétation « authentique » de l'art. 1^{er} du décret-loi n° 579. Suivant cette interprétation, les ministres en vertu de leur pouvoir discrétionnaire pouvaient, par une décision qui n'était soumise à aucune condition, procéder à la destitution, au remplacement ou à la nomination de membres des Conseils d'Administration de toute personne morale de Droit public, d'Institutions charitables ou d'Intérêt Social se trouvant sous leur tutelle ou leur contrôle... Aux termes de ce même décret, toutes décisions prises jusqu'à la promulgation par les ministres et concernant les matières ci-dessus visées seraient considérées comme valables *ab initio*, même si dans l'intervalle une décision judiciaire quelconque les eût déclarées nulles. Par conséquent aussitôt après la publication du Décret-Loi 1153 de 1942 l'acte du « Ministre » de la Prévoyance Sociale sub n° 95451 concernant le remplacement des membres du Conseil d'Administration de la « Maternité Marika Eliadi » se trouvait rétroactivement validé, bien que le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 97 de 1942, en eut déclaré la nullité à raison de sa non conformité au Décret-Loi n° 579. Là dessus la « Maternité Marika Eliadi » requit, pour la seconde fois, du Conseil d'Etat l'annulation de l'acte administratif qui destituait les membres de son Conseil d'Administration, acte qui fut validé après coup par le Décret-Loi n° 1153 de 1942. De l'avis du requérant, ce Décret ayant un « contenu constitutionnel », se trouvait en dehors des attributions du « gouvernement » institué par l'occupant.

Le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 353 du 16 juin 1942, se prononça, une fois de plus, en faveur de la validité des mesures d'ordre administratif, législatif ou même constitutionnel prises par

(1) Conseil d'Etat, toutes Chambres réunies, Arrêt n° 97 de 1942, rapporté dans « Thémis », 1945, p. 41.

le « gouvernement » institué par l'occupant, gouvernement qui, de l'avis de cette haute juridiction administrative, était un véritable gouvernement de fait. Voici les passages essentiels de cet arrêt :

« Considérant qu'ainsi qu'il a été décidé par les arrêts 97, 98, 130 et 132 de 1942, rendus par notre Tribunal, le pouvoir législatif comprenant la mise en vigueur de règles de droit d'un caractère courant ou constitutionnel, est exercé actuellement par le gouvernement qui est au pouvoir, lequel s'étant imposé par dérogation aux conditions posées par le Régime constitutionnel en vigueur, régime constitutionnel que ledit gouvernement modifia par la mise en vigueur du Décret-Loi n° 1 de 1941... instaurant ainsi un nouvel ordre juridique en présence duquel toute règle juridique contraire doit fléchir ; [considérant] que cette situation n'est en aucune façon influencée par l'occupation militaire, à la suite de faits de guerre, par les troupes allemandes ou italiennes, vu que ce simple fait ne porte, en principe, aucune atteinte à la souveraineté de l'Etat occupé militairement, conformément aux principes généraux du Droit International et que [cette souveraineté] est exercée par le gouvernement de l'Etat occupé — indépendamment de son caractère légal, de facto ou révolutionnaire — et cela dans toutes ses manifestations [activités législatives ou réglementaires] à l'exception de celles qui ont trait à la sûreté et aux opérations de guerre de l'armée d'occupation et en outre [à l'exception] des manifestations [activités législatives ou réglementaires] à propos desquelles serait intervenue une déclaration formelle du Chef des Armées d'occupation publiée en due forme... »

« ...En conséquence doit être rejetée comme non fondée [en droit] la prétention de l'Etablissement requérant alléguant une soi-disant cause de nullité découlant du fait que le Décret-Loi 1153 de 1942 sur lequel se fonde l'acte [administratif] attaqué a été émis par un gouvernement qui n'avait aucune compétence en la matière, [un gouvernement] qui n'a aucun pouvoir de modifier la législation en vigueur, pouvoir qui lui est reconnu seulement en cas de besoin urgent, afin de maintenir l'ordre public ou [d'assurer] la sécurité des armées d'occupation... »

Cette jurisprudence fut confirmée deux ans plus tard par l'Aréopage (Cour de Cassation) qui, dans son arrêt n° 68 de 1944 s'exprima dans des termes à peu près identiques (1).

« Le gouvernement en territoire occupé — affirme cette haute juridiction — s'étant emparé du pouvoir et ayant, faute de réaction, imposé sa prédominance, crée nécessairement des règles de droit

(1) Arrêt rapporté dans « Thémis » T. 55 (1944), p. 121 et dans le « Journal de Jurisprudence Hellénique et Etrangère », 1945, p. 56-61 avec note doctrinale de C. G. Ténékidès.

jusqu'à la reprise du fonctionnement normal du régime [constitutionnel]. Par conséquent, les actes dudit gouvernement — lequel est souverain — qui posent des règles de droit ayant un caractère formel conforme aux conditions exigées par les lois en vigueur, sont obligatoires comme lois de l'Etat... »

III. — *Examen critique de la thèse adoptée par la Jurisprudence hellénique sur la nature juridique des gouvernements institués par l'occupant.*

Cette jurisprudence souleva de très vives critiques. La doctrine en Grèce a été presque unanime pour la condamner (1). A cela il faudrait ajouter que l'arrêt du Conseil d'Etat qui adopta la thèse de gouvernement de fait fut rendu à une très faible majorité, cinq des conseillers sur onze ayant exprimé l'avis que le « gouvernement » Tsolacoglou, ne puisant pas son pouvoir dans sa propre force, mais dans celle de l'occupant, n'est pas un gouvernement de facto et que, par conséquent, il ne peut en aucune façon prétendre exercer la plénitude du pouvoir législatif, encore moins la plénitude du pouvoir constitutionnel. Ce soi-disant gouvernement n'a que les attributions et les attributions seules que lui délègue le Pouvoir occupant dont il relève et dont les compétences sont strictement limitées par le Droit International (2).

Tout d'abord les « gouvernements » institués par l'occupant en Grèce n'étaient pas — cela est évident — des gouvernements de Droit. En effet, ils n'ont pas été élevés au pouvoir selon la procédure prévue par la Constitution de 1864/1911. Ils n'ont pas été nommés par le chef du pouvoir exécutif et ils ne jouissaient pas de la confiance d'un Parlement issu du libre vote populaire. Constituèrent-ils des gouvernements de fait ? Les considérations qui suivent nous amènent à répondre négativement à la question ainsi posée :

1. La notion de gouvernement est incompatible avec la notion d'occupation militaire pour cause de guerre. « L'occupatio bellica, écrit Fauchille, n'existe... que par la réunion des deux conditions suivantes : 1° Le gouvernement légal doit être mis, par le fait de

(1) Voir notamment Pasmazoglou, *La nature juridique des gouvernements grecs constitués en période d'occupation*, Athènes, 1942, passim. Massouridis, *L'ordre juridique pendant et après l'occupation militaire*, Athènes, 1945, p. 14-15. — Pratsicas, *Note doctrinale sous arrêt de l'Aréopage n° 68 de 1944 dans « Thémis »*, T. 55 (1944), p. 121. — Cyriaque Ténékidès et Georges Ténékidès, *Occupatio Bellica, La nature juridique de l'occupation militaire en temps de guerre*, Athènes, 1945, p. 50-57. — Cyriaque Ténékidès, note doctrinale sous arrêt de l'Aréopage n° 68 de 1944 dans le *Journal de Jurisprudence Hellénique et Etrangère*, 1945, p. 56-61.

(2) L'avis dissident — d'ailleurs très fortement motivé — des cinq courageux Conseillers d'Etat a été publié dans « Thémis », 1945, p. 41 et s.

l'envahisseur, dans l'impossibilité d'exercer publiquement son autorité ; 2° L'envahisseur se trouve en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité. » (1). L'occupant peut, bien entendu, déléguer partie de sa compétence à un organe de son choix, mais l'exercice des pouvoirs par cet organe demeure, en droit comme en fait, sous la surveillance et sous le contrôle de l'autorité étrangère. La délégation (2) de pouvoir est du reste, comme chacun sait, révocable à merci.

Or, un gouvernement de fait est un gouvernement qui puise son pouvoir de sa propre force ; ce pouvoir ne lui est pas conféré par une tierce puissance, pas plus que ce pouvoir ne se trouve à la discrétion de cette dernière (3).

L'Aréopage s'éloigne fort de la vérité lorsqu'il affirme que « le gouvernement en territoire occupé s'étant emparé du pouvoir et ayant, faute de réaction, imposé sa prédominance ». En réalité, ce soi-disant gouvernement ne s'est pas « emparé » du pouvoir, ce pouvoir lui a été bel et bien confié par l'occupant ; en second lieu, il est inexact de dire que ce « gouvernement » a « imposé » sa prédominance, faute de réaction ». C'est une formule tendancieuse qui veut éveiller l'idée de création d'un gouvernement issu d'une révolution, lequel, soustrait, par définition, au contrôle de toute autorité supérieure, nationale ou supranationale (4), crée sans contredit des règles de droit (5). Mais ce gouvernement (le gouvernement révolutionnaire) qui, en effet, de par son origine, « impose sa prédominance faute de réaction » et qui, devons-nous ajouter, constitue, suivant une formule qui a fait fortune, « l'ordre normatif suprême » (6), qui dispose de la *summa potestas* et *plenitudo potestatis* (7), ce gouvernement, disions-nous, est un phé-

(1) Fauchille, *Traité de D. I.*, t. II, n° 1162, p. 219.

(2) Nous employons ici le sens courant du mot *délégation*, c'est-à-dire l'acte par lequel le dépositaire d'un pouvoir en transmet l'exercice à un fonctionnaire.

(3) Suivant le professeur Jean Spiropoulos (« Die de facto Regierung im Völkerrecht », 1926, p. 4, note 7) en de pareilles circonstances, ce sont les règles spéciales en matière d'occupation qui s'appliquent et non point les règles relatives aux gouvernements de fait.

(4) Réserve faite des règles du droit des gens qui, elles, sont obligatoires pour toute personne du droit international.

(5) Pour ce qui a trait au droit hellénique en matière de gouvernement issu d'une révolution, voir la très intéressante étude déjà citée de M. Pasmazoglou, p. 10 et s. Le principe suivant lequel « toute révolution qui arrive à s'imposer crée le droit et pose des règles obligatoires » a été consacrée en droit grec par l'arrêt de l'Aréopage n° 103 de 1923, rapporté dans « *Thémis* », t. XXXIV, p. 417. N. N. Saripolos, *Traité de Droit Constitutionnel*, Athènes, 1923, t. I, p. 42, et t. II, p. 199 (en grec). H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, t. 14, p. 310. Ch. Sgouritsas, *Révolution, Etat, Droit*, Athènes (1925) passim, notamment p. 226 et s. et 248 et s. (en grec).

(6) Kelsen, *op. cit.*, p. 255.

(7) Suivant l'opinion dissidente des cinq conseillers d'Etat qui se rangèrent dans le camp de la minorité, lors des débats à l'issue desquels fut rendu l'arrêt du Conseil d'Etat n° 97 de 1942 (« *Thémis* », t. 56, p. 42) « le Gouverne-

nomène social qui provient d'un fait d'ordre intérieur : d'une sédition, d'une révolution ou d'une guerre civile (1). *Alors que, dans le cas qui nous occupe, la formation du soi-disant gouvernement provient d'un événement extérieur, événement qui fausse le jeu normal du mécanisme gouvernemental interne et qui, par son caractère externe appelle, tout naturellement, l'application de règles supra et extranationales.*

Il nous faut ajouter ici cette autre considération : il y a des auteurs qui envisagent le cas d'un « gouvernement de fait » dans l'hypothèse d'une occupation militaire en temps de guerre, mais ces auteurs reconnaissent le caractère de pouvoir de fait non pas à un pseudo-gouvernement créé par l'autorité occupante ; ils reconnaissent le caractère de pouvoir de fait à l'autorité occupante elle-même (2), ce qui n'est pas tout à fait exact, attendu qu'un

ment de facto est le gouvernement qui exerce réellement et sans obstacle tout le pouvoir étatique, le pouvoir de commander et de contraindre aux fins d'assurer le respect de ses ordres ; le gouvernement de facto est celui qui se trouve placé *au-dessus de tout pouvoir* [dans le texte : de toute force] se trouvant dans le pays ». Cf. ci-après n° 2.

(1) Gaston Jèze étudiant la question des fonctionnaires de fait semble exclure le cas de l'occupation militaire qui, elle, est régie par les règles du droit international : « Parfois, écrit-il, un individu qui n'est pas régulièrement investi d'une fonction publique exerce pendant un certain temps les attributs de cette fonction et accomplit des actes de nature à produire des conséquences juridiques... L'hypothèse peut se présenter dans des circonstances exceptionnelles : à la suite d'une révolution, d'une crise politique ou sociale (guerre civile, émeute, révolte, création d'un Etat nouveau par insurrection d'une province, etc...) (Les principes généraux du Droit Administratif, t. II, 1930, p. 285). « Supposons, écrit-il ailleurs, le cas de *crise politique ou sociale* : guerre civile, révolution, rébellion, émeute, etc... Le principe est le même. Les actes accomplis par les *fonctionnaires de fait*, c'est-à-dire par les individus qui ont une investiture irrégulière, mais *plausible* sont juridiquement valables pour les tiers (*op. cit.*, p. 343). Larnaude. R.G.D.I.P., 1921, p. 475 « il n'y a... de gouvernement de fait que lorsque la source unique du pouvoir est dans l'insurrection contre les autorités légales ou dans le coup d'Etat sans que le pays soit consulté dans la forme constitutionnelle. Le Fur, Précis, 1937, n° 475. Cavaglieri, Recueil des Cours de La Haye, t. 26, p. 366. Gemma, *op. cit.*, t. 4, p. 308 et François, *op. cit.*, t. 66, p. 74.

(2) Cf. Frederick Lewis Schuman, *Encyclopedia of the social sciences*. Published September 1931, vol. V, p. 53. « De facto Government » : « A government of facto, as distinct from a government of jure, is a government, which has gained control of a state or a portion of a state by overthrowing the regularly constituted authorities but has not as yet been recognized as legally qualified to represent the state in which it has assumed power. It may come into existence as a result of revolutionary action within the state or as a consequence of hostile occupation by a foreign army... The German military authorities constituted the de facto government of Belgium during the great war. The British forces which occupied the town of Castine in northern Maine from September, 1814, to February, 1815, formed the de facto government of that town ». Jèze, *Principes généraux de Droit Administratif*, II, 1930, p. 308, note 1. Tel est, à notre avis, le sens qu'il faut donner — bien qu'il ne le dise pas expressément — à la phrase de Fauchille : « Le gouvernement issu d'un coup d'Etat, d'une occupation militaire ou d'une révolution qui, sans que la volonté nationale ait été légalement consultée, en remplace un autre ou qui prétend remplacer celui-ci, gouvernant, en attendant, une partie plus ou moins considérable du pays, est ce qu'on appelle spécialement un *gouvernement de fait* » (*Traité*, I, première partie, 1922, n° 205¹, p. 320).

Notre opinion se trouve corroborée par un autre passage de Fauchille, déjà cité, où cet auteur marque l'incompatibilité qui existe entre le fait de l'occu-

gouvernement de fait, jouissant, par définition, de la plénitude des pouvoirs étatiques, n'est point soumis aux obligations et aux restrictions découlant du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye, obligations et restrictions qui s'imposent aux autorités publiques étrangères sur le territoire occupé.

2. Les gouvernements de fait, quoique élevés au pouvoir de façon irrégulière et contrairement aux dispositions de la Constitution, sont néanmoins des gouvernements *souverains*. Il s'agit là d'une condition essentielle sur laquelle le doyen Larnaude, qui étudia à fond le problème de la nature juridique des gouvernements de fait, insiste particulièrement : « Il faut, dit-il, ...qu'il s'agisse d'un gouvernement de fait qui soit véritablement un gouvernement et non une caricature odieuse ou ridicule de gouvernement. Il faut qu'il ait eu une existence réelle, qu'il ait pu être considéré comme représentant en fait le pays, au moins pendant un certain temps, qu'il ait vraiment maintenu le lien social, fait régner l'ordre et vraiment accompli son devoir de gérant intérimaire et provisoire de la *souveraineté*. » (1). Et ailleurs : « Si nous parvenons à démontrer que le gouvernement de fait peut être, lui aussi, dans certains cas, et sous certaines conditions, considéré comme une émanation de la *souveraineté nationale*, nous aurons démontré par là même qu'il a un titre juridique véritable, légitimant ses actes. » (2).

Or, il n'est pas vrai, contrairement à ce que pense l'Aréopage (3), que le « gouvernement » institué par l'occupant soit un gouvernement souverain (4). *Si donc ce gouvernement n'est pas souverain,*

pation militaire pour cause de guerre et l'existence d'un gouvernement national (t. II, n° 1162, p. 219). Dans un autre passage (t. II, n° 1158, p. 217), cité à la fin de la présente étude, ce même auteur restreint considérablement (d'ailleurs avec raison) la compétence du soi-disant gouvernement d'occupation au point qu'il est difficile de reconnaître un véritable « gouvernement de fait » attendu que ce dernier possède par définition un pouvoir illimité (sous réserve des obligations découlant du droit international) en tout cas la plénitude du pouvoir gouvernemental.

(1) Larnaude, Les Gouvernements de fait, R.G.D.I.P., 1921, p. 492. C'est nous qui soulignons.

(2) *Ibid.*, p. 493.

(3) Voir arrêt de l'Aréopage précité n° 68, 1944.

(4) Suivant la définition courante de la souveraineté, celle-ci consiste dans le droit pour l'Etat de décider *en dernier ressort* sur les questions de sa compétence, joint au monopole de la contrainte inconditionnée grâce auquel il pourra faire exécuter ses décisions par la force en cas de résistance de la part de ses ressortissants. Raoul Genêt étudiant la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale déclare que « dans l'idée de souveraineté internationale... y a-t-il en majeure part une notion d'indépendance, mais il y a de plus une notion de *plénitude* de la puissance et de l'autorité ». Précis de Jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale, 1933, p. 105. Voir également *Politis*, Le problème des limitations de la souveraineté, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, t. 6, p. 12. Scelle, Règles générales du Droit de la Paix, t. 46, p. 383. Devaux, Droit International Public, p. 11. Laband, Deutsches Reichs-Staatsrecht, 1907, p. 17. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3^e édit., p. 489. Kaufmann, Droit International de la Paix, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye,

ne serait-il pas absurde de prétendre qu'un Etat souverain (1) soit représenté par un gouvernement non souverain ? (2). Toujours est-il

t. 54, p. 35. Selon Duguit, la « puissance de contrainte doit être irrésistible... elle ne sera une puissance étatique que si dans l'intérieur du groupement elle ne rencontre pas une puissance rivale qui s'oppose à elle et l'empêche d'assurer par la force la réalisation de sa volonté. Si cette puissance rivale existe et s'il vient un moment où elle peut résister à la puissance préétablie, celle-ci cesse d'être étatique ». Traité de Droit Constitutionnel, t. I, 1927, p. 537. Ainsi, s'agissant d'un « gouvernement » institué par l'occupant, il serait paradoxal de parler de pouvoir décidant en *dernier ressort*, jouissant de la *plénitude* de la puissance et agissant sans la concurrence d'un pouvoir rival. Tout au contraire, dans le cas des « gouvernements » institués par l'occupant, c'est ce dernier qui, sur toute question de quelque gravité, décidait en dernier ressort, qui jouissait du pouvoir de contrainte inconditionnée et qui constituait, justement, le pouvoir rival dont parle Duguit. Dans sa proclamation au peuple grec, du 28 avril 1941, le général Tsolacoglou déclarait ce qui suit : « Nous devons nous soumettre à cette dure réalité suivant laquelle, après l'occupation d'Athènes par les troupes allemandes... il ne peut plus être question de poursuivre la lutte... Nous avons décidé de former un gouvernement... Ce gouvernement sera le seul gouvernement légal en Grèce et aura pour mandat et pour seul but, AVEC LE CONSENTEMENT DES FORCES D'OCCUPATION, de rétablir la tranquillité et l'ordre... » Code des Lois publié par la Revue « Thémis », 1941, p. 177-178. Voir également les proclamations des Gouvernements Logothétopoulos (*Journal officiel*, feuille n° 307, du 2 décembre 1942, p. 1824) et Rhallis (*Journal officiel*, feuille n° 81, du 7 avril 1943). Le consentement donné par les forces d'occupation — consentement révocable, bien entendu, à merci — constituait à tel point la base du pouvoir conféré aux soi-disant gouvernements que l'on vit un de ceux-ci, en l'espèce le « gouvernement » Logothétopoulos révoqué, au cours d'un banquet, par un simple coup de téléphone. Cf. Ténékidès, *Occupatio Bellica* (en grec), 1945, p. 53, note 3. Il convient enfin de citer la Loi Italienne du 30 juillet 1941, publiée dans le n° 185 du *Journal officiel* Italien de 1941 concernant l'administration politique des régions grecques occupées par les troupes italiennes (la Grèce Méridionale). L'art. 1^{er} de cette loi conférait au Représentant italien en Grèce de très larges pouvoirs de contrôle sur l'administration politique des territoires occupés.

(1) Il est, en effet, établi que l'occupation ne déplace pas la souveraineté ; *le fait de l'occupation n'entraîne pas une substitution de souveraineté au profit de la puissance occupante*. Déjà Montesquieu (Lettres Persanes, xcvi) disait que « la conquête ne donne point un droit par elle-même ». Cf. Rolin, Le Droit Moderne de la Guerre, 1920, p. 429. Bluntschli, Droit International Codifié, trad. Lardy, n° 539. Westlake, Traité de Droit International, trad. de Lapradelle, 1924, p. 486-487. Fauchille, Traité de D.I.P., t. II, n° 1157, p. 215. Von Liszt, Le droit international, trad. Gidel, 1927, p. 326. Karl Strupp, *Eléments*, 1927, p. 367. Gemma, *Appunti di diritto internazionale*, 1924, p. 348. Diena, *Diritto internazionale Publico*, 1930, p. 643. Ballardore Pallieri, La guerre, 1935, p. 340. Le Fur, *Précis de Droit International Public*, 1937, n° 915, p. 562. Cour de Cassation Belge. Arrêts du 5 juillet 1917 et du 8 août 1919. Parsicrisie Belge, 1917, I, p. 280 et 1919, I, p. 178. Haute-Cour Hongroise. Arrêt du 19 septembre 1922, *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1919-1922, n° 316, p. 450. Cour d'Appel de Milan, arrêt du 24 novembre 1920, *Foro Italiano*, I, 1921, p. 208 et s. note doctrine du Professeur Cavaglieri, sentence de l'arbitre Borel rendue le 18 avril 1925, *Annual Digest*, 1925-1926, n° 360, p. 472. Haute-Cour de Pologne, 2^e section, arrêt du 16 mai 1922, *Annual Digest*, 1919-1922, n° 322, p. 457. En Grèce : jurisprudence constante dans le sens de la non substitution de souveraineté. Cour de Cassation (Aréopage), arrêt n° 130 de 1899, « Thémis », t. X, p. 519. Cour d'Appel de Corfou, n° 84 de 1913, « Thémis », t. XXIV, p. 381. Cour d'Appel d'Arta, arrêt n° 53 de 1914, « Thémis », t. XXV, p. 302, etc...

(2) Le Conseil d'Etat dans un arrêt n° 97 de 1942 commet donc une grave erreur de logique en disant que « l'occupation du pays à la suite de faits de guerre... ne porte, en principe, selon les règles en vigueur et généralement applicables du Droit International aucune atteinte à la souveraineté de l'Etat, laquelle est exercée soit par un gouvernement de fait, soit par un gouvernement révolutionnaire... ». *Il est manifeste que la souveraineté ne peut être*

que ce dernier ne pourrait en aucune façon prétendre au titre de « gouvernement de fait ».

3. Le gouvernement de fait, de l'avis des auteurs, suppose le consentement ou tout au moins la passivité générale de la population.

« ... C'est un principe de droit public, écrit Gaston Jeze, consacré par de nombreux précédents, que les individus qui, à la suite d'une révolution, s'emparent du pouvoir et assument le gouvernement du pays, trouvent dans l'assentiment à peu près général ou dans la passivité générale, ainsi que dans l'exercice paisible et public de la fonction, *l'investiture plausible* nécessaire à la validité de leurs actes... Qu'on le remarque bien, *les gouvernants de fait ne sont pas des usurpateurs*. Ils ont un titre, une investiture ; cette investiture est *irrégulière*, mais elle est plausible : c'est l'acceptation générale du fait accompli, donnée d'ordinaire sous la forme passive de non protestation et cette acceptation générale du fait accompli s'inspire en grande partie du sentiment de la nécessité sociale, de la crainte de périls plus redoutables... » (1). Sur la question de l'assentiment donné au gouvernement de fait ou, plus précisément, de la non résistance du peuple au nouveau pouvoir, le doyen Larnaude est encore plus explicite : « On a prononcé souvent, déclare-t-il, pour qualifier les gouvernements de fait, le mot d'« usurpateurs ». Il faut réserver cette expression et cette flétrissure pour ceux qui, en effet, volent en quelque sorte, enlèvent par une sorte de brigandage le pouvoir suprême, sont désavoués en fait par la population qui leur *résiste* (2), qui leur marque sa désapprobation par des manifestations répétées et de tous les jours en se révoltant, ne fût-ce même qu'en se cachant, en prenant la fuite. » (3). Et ailleurs : « L'obéissance ne doit pas être obtenue par des moyens de terrorisme qui vicieraient l'expression même de cette volonté présumée d'adhésion au *gouvernement de fait*. Cette obéissance, en un mot, doit revêtir les mêmes caractères que ceux qui se rencontrent dans l'obéissance aux gouvernements de droit. » (4).

En l'occurrence, le peuple grec fit, dans sa presque totalité, *acte*

exercée que par un organe souverain. Or, cet élément souverain fait complètement défaut aux « gouvernements » institués par l'occupant.

(1) Jeze, Principes généraux du Droit administratif, II, 1930, p. 343. Cf. Ordonnance n° 1827 de 1934 de la Cour d'appel d'Athènes, « Thémis », t. 46, p. 259 : « ...le principe suivant lequel la révolution crée le droit présuppose une révolution provenant du peuple ou du moins [une révolution] agréée formellement ou tacitement par le peuple ». V. également arrêt de l'Aréopage n° 103 de 1923, « Thémis », t. 34, p. 417. Avis consultatif du Conseil juridique de l'Etat, « Thémis », t. 40, p. 289.

(2) C'est nous qui soulignons.

(3) Larnaude, Les gouvernements de fait. Revue générale de Droit International Public, 1921, p. 494-495.

(4) Larnaude, *op. cit.*, p. 493.

de résistance (1). Menant la lutte dans l'esprit de la Charte de l'Atlantique, à la fois contre l'envahisseur et contre le fascisme, pour la liberté nationale et pour la liberté tout court, le peuple grec, dans sa partie la plus évoluée (les jeunes surtout) marqua, par tous les moyens dont il disposait, au grand jour ou dans la clandestinité, sa désapprobation à l'égard des « gouvernements » au service de l'occupant. Il protesta énergiquement contre le projet de mobilisation inspiré par l'occupant et mis presque à exécution par les hommes-liges de ce dernier. Le peuple grec, du moins son avant-garde progressiste et militante, combattit les armes à la main les « bataillons de sécurité » constitués sur l'ordre des autorités allemandes par le « gouvernement » Rhallis. Dans les régions libérées par les partisans, le peuple grec fit fonctionner ses propres institutions de justice populaire et d'administration décentralisée (2). Enfin, dans ces mêmes régions, en face du soi-disant gouvernement d'Athènes, il dressa sa propre Commission Gouvernementale — la P.E.E.A. (3) — qui, plus tard, après la Conférence du Liban (4), prit part en tant que corps constitué — reconnu comme tel par les représentants de la Nation — au gouvernement d'Union Nationale.

4. Si les « gouvernements » institués par l'occupant étaient réellement des gouvernements de fait, ils auraient engagé soit par leurs accords avec des Puissances étrangères, soit par des actes illicites internationaux qu'ils viendraient à commettre, la responsabilité internationale de l'Etat grec (5). Or, il y a là une conséquence que les gouvernements helléniques ayant pris et exercé le pouvoir après la Libération, refusent absolument d'admettre.

(1) Roger Millieux, secrétaire général de l'Institut Français d'Athènes. A l'Ecole du peuple grec (1940-1941). Ed. du Belfroi, 1946. W. Byford-Jones, The Greek Trilogie (Résistance - Libération - Révolution). Hutchinson and Co, London - New-York - Melbourne - Sydney. E. N. Dzelepy, Le drame de la Résistance grecque, éd. Raisons d'être, 1946.

(2) Cf. D. Zépos, La justice populaire dans les régions libérées de la Grèce occupée, 1945 (en grec) « Archives de la Résistance Nationale », publication périodique paraissant à Athènes, n°s avril et août 1946.

(3) P.E.E.A. = initiales des mots grecs : « Comité Provisoire de Libération Nationale ». Cf. l'étude du Professeur A. Svolos : « La nature juridique de la P.E.E.A. » dans la « Revue Socialiste », juillet 1945 (en grec).

(4) Conférence politique qui se tint au Liban du 17 au 20 mai 1944 et à laquelle participèrent les représentants de la Grèce résistante et ceux des principaux partis politiques grecs. Elle eut pour objet et comme résultat la constitution d'un gouvernement d'union nationale.

(5) En vertu du principe de la continuité de l'Etat, le gouvernement de droit qui succède au gouvernement de fait est internationalement responsable de tous les actes justes ou injustes du gouvernement de fait. Fauchille, *op. cit.*, t. I, première partie, n° 215², p. 339 et s. Le Fur, *op. cit.*, n° 475 et s., p. 253 et s. Moore, Digest, vol. I, p. 249. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, p. 203 et s. Arrêt du 11 octobre 1921 de la Cour Permanente d'Arbitrage. Différend entre la France et le Pérou. The Hague Court Reports, Second Series, edited by J.-B. Scott, p. 33. Sentence du 18 octobre

5. La tèse des tribunaux helléniques suivant laquelle les autorités gouvernementales instituées par la Puissance étrangère en territoire occupé présentent tous les caractères des gouvernements de fait et sont, en un mot, de véritables gouvernements, permettrait à l'occupant de tourner *in fraudem legis* toutes les dispositions relatives à ses obligations vis-à-vis des habitants du territoire occupé.

Il existe, en effet, un grand nombre d'obligations mis à la charge de la Puissance étrangère en territoire occupé, soit par le Droit de Guerre Coutumier, soit par les articles 42 et suivants du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye, obligation dont la méconnaissance entraînerait, pour l'occupant, la mise en jeu de sa responsabilité. Ainsi, il est de son devoir de faire en sorte que les habitants ne soient pas privés de ce qui leur est nécessaire pour vivre (1).

Il est tenu de respecter, dans toute la mesure du possible les lois existantes, de les respecter dans la mesure où les nécessités militaires ne l'autorisent pas à les modifier (2). Il faut mentionner encore le devoir de l'occupant de respecter les « devoirs patriotiques » (ou nationaux) des habitants. Il ne doit pas exiger d'eux un serment de fidélité (3), il ne doit pas les enrôler dans ses troupes. Il ne peut pas les contraindre à prendre part directement ou indirectement aux opérations de guerre, leur faire fabriquer des munitions, établir des retranchements, leur demander des renseignements sur l'armée ennemie (4). Il peut défendre aux habitants de rejoindre

1923 de l'Arbitre Taft. Grande-Bretagne et Costa-Rica. Annual Digest of Public International Law Cases, 1923-1924, n° 15, p. 34 et s.

(1) Pillet, La guerre actuelle et le droit des gens, 1916, p. 94 : « ...Par un autre côté, les réquisitions faites ont dépassé la mesure et violé la coutume reçue. La Belgique et la France du Nord ont été razzées non seulement pour les besoins des armées d'occupation, mais, à ce qu'il semble, pour nourrir l'Allemagne elle-même. C'est un excès de plus... L'occupant n'est pas le souverain du pays où il est établi, mais il en est l'administrateur et à ce titre il doit veiller à ce que les besoins des habitants soient satisfaits. Il est élémentaire de leur laisser au moins le nécessaire sur les ressources produites par le sol qu'ils habitent. C'est une limite naturelle au droit de réquisition... Les neutres ne sont nullement obligés de faire vivre les pays belligérants, tandis que l'occupant, lui, est obligé de faire vivre le pays occupé ». V. règle n° 3 du projet Bellot soumis à la 35^e Conférence de l'International Law Association tenue à Varsovie en août 1928. Wittenberg, Des lois de la guerre en territoire occupé. Clunet, 1929, p. 302 et s.

(2) Art. 43 du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye. Sur cette question, cf. Oppenheim, *International Law*, 4^e éd., Londres, 1926, § 169 ; J.B. Scott, *The Hague peace conferences of 1899 and 1907*, T. I, p. 538 ; G. Bry, *Précis de Droit International Public*, § 474.

(3) Art. 45 de ce même Règlement : « Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la Puissance ennemie ».

(4) Art. 44 du Règlement et 52 : « Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie ».

l'armée nationale mais, en cas d'inobservation de cet ordre, il ne peut leur appliquer la peine de mort (1), etc..., etc...

Or, il y a un moyen très simple pour l'occupant de se soustraire à toutes les obligations mises à sa charge par le Droit International, moyen qui consiste à instituer un gouvernement fantoche et de lui octroyer le pouvoir de légiférer sur toute matière échappant à sa compétence (à lui, occupant) et rentrant dans le domaine réservé au souverain légal.

De plus, en entretenant des relations amicales avec ce soi-disant gouvernement — relations qui introduisent dans les moeurs politiques contemporaines la notion insidieuse de « collaboration » — (laquelle entraîne, en dernière analyse, la rupture du devoir d'allégeance envers le gouvernement légal en exil et la fin de l'état de guerre) l'occupant, par ce moyen, est en mesure de semer la confusion dans l'esprit des habitants du territoire occupé en masquant le sens de leur véritable devoir patriotique et arriver ainsi à s'assurer un avantage très précis dans la poursuite de la guerre. Ce fut justement la raison qui inspira aux dirigeants du III^e Reich la formation, dans plusieurs pays de l'Europe occupée, de gouvernements dévoués à leur cause.

Ainsi en Grèce, la plupart des ordres de l'occupant qui, par leur nature, violaient les prescriptions du droit international, passaient par le canal pseudo-gouvernemental. Tout ordre relatif au travail forcé, à la prestation de serment de fidélité par les fonctionnaires publics, aux enrôlements dans les bataillons mercenaires, etc..., etc... revêtait l'appareil extérieur d'une loi hellénique. Il suffit de citer à cet égard deux exemples assez significatifs :

a) L'autorité occupante en Grèce avait le devoir, selon le Droit International Coutumier, de ne pas laisser la population dans un état d'extrême dénuement au point de vue alimentaire. Or, cette autorité, durant les hivers de la Grande Famine (1941-1942 et 1942-1943) s'est retranchée derrière le fait de l'existence d'un « gouvernement grec » seul compétent, précisait-elle, pour pourvoir à la satisfaction des besoins vitaux du peuple hellénique et, chose surprenante, cet argument trouva quelque écho dans les milieux alliés qui contestaient l'opportunité d'une levée partielle du blocus en Grèce (2).

b) Le « gouvernement » Tsolacoglou fut « invité » par l'autorité occupante à promulguer le Décret-Loi n° 109 de 1941 dont l'article 1^{er}

(1) A. Rolin, *Le Droit Moderne de la Guerre*, I, n° 467, p. 464 et s. — Cet auteur cite la phrase de Westlake : « ...leur appliquer [à ces « passionnés du devoir »] la peine de mort, c'est un reste du temps où l'occupation impliquait la conquête et un transfert du devoir d'allégeance ».

(2) Cf. Récit historique intitulé : « Quatre ans d'histoire inconnue », publié dans le journal d'Athènes *Elefthéria*, n° du 25 mars 1945.

portait que « tout citoyen grec domicilié ou résidant dans le pays occupé par les forces armées allemandes et italiennes est passible de la peine de mort s'il participe ou *tente de participer* à des opérations de guerre dirigées contre lesdites forces.

M. Triandaphyllopoulos, professeur de Droit Civil à l'Université d'Athènes, rapporta dans son témoignage devant le Tribunal Spécial, au cours du procès des personnalités politiques accusées d'avoir collaboré avec l'ennemi, le cas de trois officiers hellènes ayant tenté de s'échapper, afin de rejoindre les Forces Alliées dans le Moyen-Orient. Leur défenseur soutint que leur tentative ne présentait aucun caractère pénal, vu qu'ils avaient le devoir, en tant qu'officiers grecs, de servir et de combattre dans les rangs de l'armée nationale. Le Conseil de Guerre Allemand, devant lequel ces trois officiers furent traduits, répondit que non seulement ces officiers n'avaient le devoir d'agir de la sorte, mais qu'ils n'en avaient pas même le droit, attendu qu'une loi de l'« Etat Hellénique » (sic) le leur défendait expressément, et le professeur Triandaphyllopoulos d'ajouter : l'« inspecteur » auquel nous nous adressâmes, afin de solliciter la grâce des trois officiers condamnés, nous répondit que cette loi était une loi grecque (sic), sous-entendu par là que si cette loi n'existait pas les trois officiers auraient été acquittés ».

6. Ce qui rend par ailleurs inacceptable l'existence d'un gouvernement institué par l'occupant, c'est la présence du *Gouvernement Grec en exil*, reconnu comme tel par les Nations-Unies et représentant réellement l'Etat Grec à l'étranger (1). Dans une sentence rendue à Rapparschwyl, le 5 juillet 1901, le tribunal arbitral franco-chilien a jugé que « la capacité d'un gouvernement pour représenter l'Etat dans les relations internationales ne dépend à aucun degré de la légitimité de son origine. L'usurpateur qui détient en fait le pouvoir avec l'assentiment exprès ou tacite de la Nation, agit et conclut valablement au nom de l'Etat des traités que le gouvernement légitime restauré est tenu de respecter... ». La seule question est celle de savoir si « un gouvernement même intermédiaire ou provisoire a fait preuve de vitalité et exercé le pouvoir en fait, d'une façon incontestable, *sans se trouver en conflit avec un gouvernement régulier coexistant*. » (2).

Il faudrait noter, à ce propos, qu'en Grèce même, mais dans des circonstances tout autres, la question s'est posée de savoir si,

(1) Sur la nature juridique des « gouvernements en exil », voir les Arrêts de la Cour Suprême de New-York du 22 mai 1941 et de la Cour d'appel de New-York du 29 juillet 1942 rapportés dans l'*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1941-1942*, n° 4 (p. 10-23, ainsi que le jugement du District Court (Southern District) de New-York du 3 avril 1942, *op. cit.*, p. 172-175, n° 45.

(2) Descamps et Renault, *Recueil International des Traités du XIX^e Siècle*, 1901, p. 396. C'est nous qui soulignons.

dans le cas de coexistence de deux Gouvernements, ceux-ci engageaient également l'Etat au point de vue du Droit International. Il s'agit des actes faits par les deux gouvernements qui existaient en Grèce en 1916 : le gouvernement d'Athènes et celui de Venizélos à Salonique. A quelle date la Grèce aurait-elle dû être considérée comme étant entrée en guerre contre les Puissances Centrales et en état de belligérance, plus spécialement contre l'Allemagne ? La question a présenté, après la fin de la première guerre mondiale, un intérêt pratique d'assez grande importance, puisqu'il se chiffrait par une somme de 900 millions. Par application de l'article 232 du Traité de Versailles, portant que l'Allemagne doit supporter tous les dommages causés à la population civile de chacune des Puissances Alliées et Associées pendant la période où cette Puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, la Commission des Réparations a eu à déterminer pour chacune des Puissances le point de départ de cette période de belligérance. Pour la Grèce, la difficulté résidait dans le point de savoir quelle date on devait choisir entre celle du 24 novembre 1916, date de la déclaration de guerre à la Bulgarie et à l'Allemagne émanant du « Gouvernement Provisoire de Salonique » et la date du 25 juin 1917, jour de la déclaration de guerre à ces mêmes Puissances par le Gouvernement d'Athènes. En effet, le Gouvernement Provisoire que Venizélos avait institué à Salonique était reconnu comme gouvernement de facto par les Alliés, mais, à ce moment, les Alliés continuaient à reconnaître le gouvernement du roi Constantin à Athènes et à entretenir des relations diplomatiques avec lui. Après l'abdication du roi Constantin, le roi Alexandre qui lui succéda appela le gouvernement Venizélos, ce qui eut pour effet de mettre fin à la scission qui s'était produite en Grèce et à la suite de cela, le gouvernement d'Athènes fit remettre le 29 juin 1917, par son Chargé d'Affaires à Berlin une note indiquant que, comme les régimes grecs coopéraient aux opérations contre les Puissances Centrales, il ne considérait plus comme possible la continuation des relations officielles avec le gouvernement allemand.

Quelle date aurait-il fallu prendre en considération pour déterminer la période à partir de laquelle la Grèce s'est trouvée en état de belligérance avec l'Allemagne ? La Commission des Réparations a adopté la seconde, le 25 juin 1917 et non pas la date de la déclaration de guerre émanant du gouvernement de Salonique. Il est probable que ce qui l'a déterminé est la considération suivante : le gouvernement de Salonique était considéré comme un gouvernement local reconnu seulement comme tel ; il ne représentait donc pas l'Etat grec, puisque celui-ci était représenté par le gouvernement d'Athènes et qu'il est difficile de concevoir qu'un même Etat

soit représenté par deux gouvernements. Ce gouvernement d'Athènes, de 1916 à 1917, continuait à être reconnu par les Alliés. Lors de l'abdication de Constantin et de l'avènement de son fils, c'est juridiquement le gouvernement d'Athènes, c'est-à-dire le gouvernement légal de la Grèce qui s'est continué, les vénizélistes ayant été appelés au pouvoir. Le gouvernement d'Athènes n'avait jamais disparu. Or, il était resté neutre jusqu'à la fin de 1917, entretenant des relations diplomatiques avec Berlin et Sofia jusqu'à ce moment : c'est à ce moment seulement que ces relations prirent fin (1).

Ainsi, bien que le gouvernement de Salonique de 1916 fut considéré comme « un gouvernement de fait local », c'est le Gouvernement d'Athènes qui, seul, par ses actes, engageait internationalement l'Etat grec. L'on pourrait raisonner de même dans l'hypothèse du « gouvernement Grec en exil » (1941-1944) — seul gouvernement internationalement reconnu (2), y ajouter même un argument *a fortiori*, attendu que, dans le cas considéré, le gouvernement rival — en l'espèce le gouvernement d'Athènes de 1941-1944 — n'avait pas même la qualité de gouvernement de fait.

7. Enfin, le législateur grec refusa l'admettre la thèse soutenue par les hautes juridictions de son pays en matière de « gouvernements » institués par l'occupant. Il suffit de citer, pour s'en convaincre, certains passages, d'ailleurs extrêmement instructifs, de l'Exposé des Motifs de l'Acte Constitutionnel n° 6 du 20 janvier 1945 sur « les sanctions applicables aux personnes ayant collaboré avec l'ennemi ». En voici les passages essentiels :

« Nous abrogeons, y est-il dit, l'article 1^{er} de la précédente Loi sur les « collaborateurs », lequel donne l'impression que les gouvernements institués par les Allemands n'encourent aucune responsabilité du fait seul qu'ils furent des gouvernements de l'occupation étrangère à la suite d'une entente avec l'ennemi, mais que, pour les rendre responsables il est nécessaire de prouver au préalable leur dol. Si nous avons adopté ce point de vue, nous eussions couru le risque de voir des gouvernements institués par l'Occupation Etrangère, dégagés de toute responsabilité par suite du fait qu'il n'a pas été possible de fournir la preuve de manoeuvres dolosives provenant desdits gouvernements, aux fins de trahir la Patrie.

« Cependant, le fait et le fait seul que certaines personnes formèrent des gouvernements institués par l'Occupant Etranger, après entente avec l'ennemi, crée à leur charge de très lourdes responsabilités. Afin d'éviter toute équivoque à cet égard, nous décidâmes

(1) Cf. Le Droit de la Guerre et de la Neutralité. « Les Cours de Droit », Diplôme d'Etudes Supérieures de Droit Public. Paris 1938-1939, p. 241-243.

(2) Seuls les représentants diplomatiques des Puissances de l'Axe et de leurs satellites étaient accrédités auprès des « gouvernements » Quisling d'Athènes.

de rendre la volonté du législateur aussi claire que possible... Aucune contestation ne peut, en effet, s'élever relativement au point de vue que nous adoptons, à savoir que les gouvernements institués par l'Occupant étaient non pas des gouvernements grecs, mais bien des gouvernements de l'envahisseur (1) encourant, pour cette raison, une responsabilité extrêmement lourde et cela pour les considérations suivantes : Aux termes de l'article 43 du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye : « l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. ». Il résulte de cette disposition, *primo* : que tous les pouvoirs passent entre les mains de l'occupant et qu'il n'y a pas de pouvoir pouvant être exercé par d'autres. Par conséquent, les gouvernements institués par le Pouvoir Occupant, n'exerçaient pas de pouvoir de leur propre chef. D'ailleurs, nulle loi grecque ne contient de disposition prévoyant la constitution d'un gouvernement durant l'occupation. Par suite, les gouvernements formés pendant l'occupation étaient des gouvernements qui se fondaient sur la volonté de l'occupation étrangère. D'ailleurs, l'existence d'un gouvernement politique est en fait impossible. L'existence d'un gouvernement politique présuppose l'exercice d'un pouvoir politique indépendant et souverain. La souveraineté grecque, bien que l'on soit d'accord pour considérer qu'elle continuait de subsister durant l'occupation étrangère, il n'en est pas moins vrai que, pendant cette période, elle « sommeillait ». On peut en conclure que ceux qui ont fait partie des soi-disant gouvernements grecs, étaient de simples organes par l'intermédiaire desquels a été exercé le pouvoir de l'occupant... *Secundo* : les lois promulguées par les gouvernements institués par l'occupant étranger ne sont pas des lois d'un gouvernement grec, mais bien des lois de l'Occupant... Etant donné que ces lois sont considérées comme lois de l'Occupant Etranger, il en résulte clairement que les personnes ayant procédé à leur promulgation agissaient comme organes de l'Occupation Etrangère. Ce point de vue a été adopté par la Haute Cour des Pays-Bas (Section Criminelle) dans son arrêt du 12 janvier 1942. Cette Haute Juridiction admit, en effet, que le gouvernement désigné en Hollande par l'autorité allemande occupante, ne posait pas des règles de droit de son propre chef, car celles-ci étaient posées par l'Etat occupant. Par conséquent, les lois promulguées durant l'occupation doivent être considérées comme des lois du pouvoir occupant étranger, car ceux qui les

(1) Dans le texte : du « conquérant ».

promulguaient agissaient au nom dudit pouvoir. Il en résulte que les gouvernements institués par l'occupant agissaient selon les directives allemandes. *Tertio* : il est de notoriété publique que les gouvernements de l'occupation étrangère ne pouvaient pas exister sans le consentement des Allemands. Tous les Hellènes savent certainement que ceux qui assumaient la charge du pouvoir, s'entendaient au préalable avec les Allemands. Le général Tsolacoglou, dans son message du 29 avril 1941, présente son gouvernement comme devant son existence au consentement des Autorités allemandes. Il est cependant manifeste que sous le couvert de ce consentement se cache une véritable « nomination ». D'ailleurs, il n'existait pas de liberté permettant de manifester une opinion quelconque. La censure était inexorable. Il n'existait pas de liberté permettant de désigner par voie d'élection un gouvernement. Il n'existait pas non plus d'armée [grecque] sur laquelle aurait pu se baser un gouvernement [de facto] (1). Quel aurait pu être dans ces conditions la base et l'appui donné à un tel gouvernement, sinon l'appui accordé par les Allemands ?... Il en résulte que le fait seul d'avoir assumé la charge du pouvoir gouvernemental constitue à lui seul un délit formel (τυπικόν αδίκημα) sans qu'il soit nécessaire de prouver le dol [de l'auteur du délit]... » (2). Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} de l'Acte Constitutionnel du 20 janvier 1945 sont passibles des peines prévues par l'article 2 de ce même Acte « ceux qui, durant l'occupation étrangère, ont accepté de former un gouvernement en se fondant sur le consentement des ennemis de la Patrie » (3).

IV. Conclusion.

De la démonstration qui précède, il résulte clairement que les soi-disant gouvernements institués par la Puissance étrangère en territoire occupé ne sont pas, contrairement à ce que pensent les tribunaux helléniques, des gouvernements de fait. Ils ne peuvent donc point prétendre exercer la plénitude du pouvoir législatif,

(1) En effet, l'accès au pouvoir d'un gouvernement issu d'une révolution suppose, en principe, le concours des forces armées du pays (Voir Arrêt de l'Aréopage n° 103 de 1923, « Thémis », T. 34, p. 417). Ce fut pour cette raison que le « gouvernement » Tsolacoglou, dans son décret-loi n° 1 de 1941, proclama, contrairement à toute réalité, qu'« il puisait son pouvoir dans la volonté du peuple et dans celle des forces armées » (Journal Officiel du 29 avril 1941, Première Partie, fascicule n° 146. Or, l'armée hellénique prisonnière de guerre dès le 21 avril 1941 à la suite de la capitulation signée par ce même général Tsolacoglou, ne fut libérée qu'après la formation du « gouvernement » par les autorités occupantes. Tous les citoyens hellènes qui, plus tard, en automne 1941, prirent le maquis afin de combattre l'envahisseur, étaient nettement hostiles à ce soi-disant gouvernement.

(2) Code des Lois publié par la Revue « Thémis », 1945, p. 5.

(3) *Ibid.*, p. 6.

encore moins la plénitude du pouvoir constitutionnel. Ces soi-disant gouvernements n'ont que les attributions et les attributions seules que leur délègue le Pouvoir Occupant dont ils relèvent et dont les compétences sont strictement limitées par le Droit International (1). Il en résulte que le juge saisi d'un différend dont la solution est prévue par un acte constitutionnel, législatif ou réglementaire, émis par le « gouvernement » institué par l'occupant a le pouvoir et le devoir d'examiner la conformité de cet acte aux dispositions du Règlement annexé à la IV^e Convention de La Haye (tel qu'il a été interprété par la jurisprudence et la doctrine internationales) tout comme si cet acte émanait des autorités occupantes elles-mêmes (2).

Georges TENEKIDÈS,

Professeur de Droit international public
à l'Université de Salonique.

(1) La compétence de l'occupant se ramène grosso modo à ces quatre propositions : a) assurer la sécurité et pourvoir aux besoins de l'armée d'occupation ; b) rétablir et assurer l'ordre public ; c) assurer le fonctionnement normal des services publics ; d) assurer le bien-être économique de la population (question de logement, prix des denrées de première nécessité, etc...). — Voir Fauchille, *Traité de Droit International Public*, T. II, n° 1158, p. 217 : « Sans avoir l'intention de soumettre d'une manière permanente et définitive le territoire envahi à sa domination, le vainqueur peut y instituer un gouvernement provisoire, destiné à servir ses intérêts pendant l'occupation, en exerçant de facto partie des droits et des attributions du pouvoir souverain. Le caractère et l'étendue des pouvoirs du gouvernement provisoire dépendent exclusivement du but que le vainqueur s'est proposé lors de son institution, mais ses droits et ses devoirs sont aussi subordonnés à l'empire des lois de la guerre ». (C'est nous qui soulignons.) — Nus : *L'occupation de guerre*, p. 88 : « Le juge peut et doit examiner la conformité aux dispositions votées par la Conférence de La Haye en 1907, des mesures prises pour modifier la législation existante dont le maintien est exigé par le droit international, à moins d'empêchement absolu ». — Stier-Somlo, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, T. I, p. 677 et s. — Cour de Cassation Belge, Arrêt du 14 juin 1917 : « Les tribunaux n'appliqueront les arrêtés de l'occupant que s'ils leur reconnaissent le caractère d'une de ces mesures qui, à raison de l'objet spécial et limité qu'elles ont réellement et uniquement en vue, rentrent dans la mission exceptionnellement reconnue à l'occupant par la Convention de La Haye et son annexe ». cité par de Visscher dans *Law Quarterly Review*, 1918, p. 72. — Voir également Cour de Liège, Arrêt du 13 févr. 1917, Clunet, 1917, p. 819. *Ibid.* 1919, p. 439 : « La Cour de Cassation de Belgique subordonne la force obligatoire des mesures prises par l'occupant à l'objet même qu'elles doivent réaliser. Il faut que celles-ci tendent à rétablir et à assurer dans le territoire occupé la vie et l'ordre public. ». — Sentence du Tribunal Arbitral Mixte Germano-Belge du 19 oct. 1925. *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1925-1926, n° 361, p. 473. — Arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 25 juillet 1925, n° 362, p. 475. — Enfin, note sous Arrêt de la Cour de Cassation Belge du 18 mai 1928, *Annual Digest*, 1927-1928, n° 379, p. 558-559 : « In the silence of the legislature the courts have always assumed this power of revision, and tested the validity of the acts of the occupying Power by the criterion of Article 43... ».

(2) En effet, l'on ne peut transférer plus de droit que ceux que l'on possède. La règle « nemo plus juris transferre potest quam ipse habet » constitue un cas typique de « principe général du droit » applicable dans les rapports internationaux. Arrêt de la Cour Permanente d'Arbitrage du 3 mai 1912. Arrêt de cette même Cour du 4 avril 1928. Affaire de l'Île de Palmas. Arbitre : Max Huber.