

# **HELMER ROSTING.**

## **Protection des minorités par la Société des Nations.**

### **Exposé historique et juridique.**

#### *I. Introduction*

Dans plusieurs des traités conclus après la guerre mondiale figurent des clauses relatives à la protection des minorités. Cette protection est confiée à la Société des Nations.

On entend par minorités, les groupements de personnes appartenant à une race, à une religion ou parlant une langue qui diffèrent de celles de la majorité du pays. Mais ces personnes peuvent encore se ranger en deux catégories bien distinctes. Elles peuvent être :

- a) ressortissants d'une puissance étrangère ;
- b) ressortissants du pays.

La protection des minorités présente aussi un double caractère :

- 1. Elle peut être accordée par la législation du pays et, par conséquent, être garantie par l'Etat.
- 2. Elle peut résulter des traités et être garantie par des puissances étrangères.

Dans les traités modernes, ces 4 points sont pris en considération. En effet, ces traités prévoient certains droits :

- a) pour tous les habitants sans distinction de naissance, de nationalité, de langue, de race ou de religion ;
- b) pour tous les ressortissants du pays appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue.

D'autre part, le pays intéressé s'engage à reconnaître les clauses du traité :

- 1) comme lois fondamentales de l'Etat ;
- 2) comme obligations d'intérêt international placées sous la garantie de la Société des Nations.

*II. Historique*

*La protection des minorités jusqu'à la guerre mondiale*

L'histoire de la protection des minorités, envisagée à ces quatre points de vue et dans ce sens très large, est l'histoire même de toutes les époques les plus importantes de l'évolution mondiale.

a) L'histoire des droits des étrangers nous fait remonter jusqu'aux droits primitifs de l'hospitalité, si importants dans l'antiquité. L'étranger était considéré comme l'ennemi (hostis) ; mais quand il se présentait chez un autre peuple sans manifester d'hostilité, on le regardait comme un suppliant protégé des dieux et on le traitait comme un hôte. La violation du droit de l'hospitalité était considérée comme un crime.

Dans l'hospitalité privée, se retrouve l'origine de l'hospitalité publique et de tout le système consulaire déjà connu chez les anciens (les proxènes en Grèce). Un chapitre très intéressant de l'histoire du système consulaire, est constitué par le régime des « capitulations », statut qui réserve aux chrétiens du Levant, sujets des pays d'Occident, le droit de recourir à la juridiction de leur propre pays, représentée par des tribunaux consulaires. Le régime des capitulations remonte à des temps très reculés. Certaines villes de l'Italie (comme Gênes, Venise, Amalfi, etc.) en avaient déjà obtenu, quand François I<sup>er</sup>, en 1533, réalisa la première capitulation d'un caractère général et international. Aussi dans les siècles suivants, ce sont surtout les capitulations obtenues par la France qui présentent le plus d'intérêt.

Dans cet ordre d'idées, il faut aussi mentionner les privilèges accordés par les sultans, par des Hatti-Humayoun (décrets impériaux), reconnaissant l'autonomie religieuse et linguistique des communautés chrétiennes (grecques, arméniennes, syriennes, etc.) dans l'empire ottoman.

b) L'histoire des minorités de race, de religion, de langue, ressortissantes du pays même, est encore plus intéressante. En somme, c'est l'histoire des efforts faits par l'humanité pour

## Protection des minorités par la Société des Nations.

obtenir la liberté de conscience, qui atteint son apogée dans la déclaration des droits de l'homme de la Révolution française. C'est l'histoire de la tolérance religieuse. Les documents de cette histoire sont nombreux et parmi les plus importants de l'histoire humaine. Mentionnons seulement la Confédération de Varsovie (1573) « Pax inter dissidentes de religione », l'Edit de Nantes (1598), la paix d'Augsbourg (1555) et le traité de Westphalie (1648).

Ce dernier traité est surtout intéressant. Il confirme les accords enregistrés par tous les traités précédents relatifs aux règlements des différends religieux de la Réforme (l'accord de Passau, 1552, la paix religieuse d'Augsbourg, 1555, le traité de Vienne, 1606, et le traité de Linz, 1647). Aux termes du traité de Westphalie, toutes les puissances signataires s'obligent à défendre ce traité dans toutes les clauses, même par la force. Il est superflu d'expliquer l'importance de cette paix au point de vue du droit international. La solidarité et l'acceptation de responsabilités et de garanties communes, ainsi que le droit d'immixtion dans les affaires d'autres pays pour garantir les minorités religieuses, ne laisse point de doute que ce traité est l'acte d'une grande société des Etats <sup>1</sup>.

Au cours du XIX<sup>me</sup> siècle, l'usage s'est établi, que lorsqu'un nouvel Etat est créé ou lorsqu'un ancien Etat s'incorpore des territoires importants, une reconnaissance formelle de la situation par les grandes puissances comporte en même temps la demande par ces Etats au gouvernement ainsi reconnu, de s'engager à pratiquer certains principes de gouvernement déterminés, et cela sous la forme d'un accord revêtant un caractère international.

---

<sup>1</sup> La légende que l'on trouve dans plusieurs ouvrages historiques en Hongrie (Szilagyi), selon laquelle l'Angleterre et la Hollande, en se basant sur le traité de Westphalie, auraient envoyé des notes diplomatiques à Vienne en 1859, pour protester contre le « Protestantenpatent » du comte Thun (loi privant les protestants de la Hongrie et de Transylvanie de certains privilèges), n'est pas conforme à la vérité historique. Ni dans le « Haus-Hof und Staatsarchiv » à Vienne, ni au « Foreign Office » à Londres, on ne trouve aucune trace de notes de ce genre.

## Helmer Rosting.

C'est ainsi que l'acte du 21 juillet 1814, par lequel le prince souverain des Pays-Bas accepte la souveraineté sur les provinces belges, assure une « protection et une faveur égale à tous les cultes et garantit l'admission de tous les citoyens, quelles que soient leurs croyances religieuses, aux offices publics. »

Au Congrès de Vienne, on garantit aux Polonais devenus sujets de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, une représentation et des institutions nationales (art. 1 de l'Acte final du 9 juin 1815). En vertu de cet article, l'Angleterre et la France sont intervenues à plusieurs reprises auprès de l'empereur de Russie. Très intéressant est aussi le protocole du 29 mars 1815 (annexe 12, à l'Acte final) sur les cessions de territoires faites par le roi de Sardaigne au Canton de Genève. L'article 3 de ce protocole contient une série de stipulations relatives à la protection des catholiques. Le roi de Sardaigne se réserve le droit de porter à la connaissance de la Diète helvétique ou d'appuyer par le canal de ses agents diplomatiques auprès d'elle, toute réclamation à laquelle l'inexécution de ces stipulations pourrait donner lieu. Cet Acte a joué un très grand rôle dans l'histoire de Genève. Le roi de Sardaigne est intervenu en 1822 au sujet des lois sur le mariage, promulguées par le gouvernement de Genève et qui ont été trouvées contraires à la religion catholique.

Lors de la constitution de la Grèce, à la Conférence de Londres de 1830, la France demanda des garanties pour les catholiques, et la Grèce s'engagea à accorder l'égalité des droits politiques à tous ses sujets, sans distinction de religion.

Le traité de Paris de 1856 prend acte du fameux Hatti-Humayoun du 18 février 1856, par lequel le sultan accorde des droits très larges aux communautés chrétiennes ou non musulmanes de l'Empire ottoman. — Quant aux principautés de Moldavie et de Valachie, le premier projet, contenu dans le protocole de Constantinople du 11 février 1856, d'après lequel tous les cultes et ceux qui les professent jouiront d'une égale liberté, a été modifié, et l'article 46 de la Convention de Paris du 10 août 1858 ne donne des droits politiques qu'aux Moldaves et Valaques de tous les rites chrétiens. L'article ajoute que la

## Protection des minorités par la Société des Nations.

jouissance de ces droits pourra être étendue aux autres cultes par des dispositions législatives.

Le Congrès de Berlin de 1878 a traité en détail la question de la liberté religieuse. C'est ainsi que dans la séance du 28 juin 1878, où fut discutée l'indépendance de la Serbie, les plénipotentiaires anglais, français, italien, allemand et austro-hongrois déclarèrent que le moment était venu de faire affirmer les principes de la liberté religieuse par les représentants de l'Europe. Le Congrès établit que les pays qui demandaient à entrer dans la famille européenne, sur le même pied que les autres Etats, devaient au préalable reconnaître les principes qui sont à la base de l'organisation sociale de tous les Etats de l'Europe.

Ces principes ont été incorporés dans cinq des articles de l'Acte de Berlin. La Bulgarie, le Monténégro, la Serbie, la Roumanie et la Turquie garantissent, par les articles 5, 27, 35, 44, 62 de cet Acte, la liberté religieuse à tous les ressortissants de ces Etats aussi bien qu'aux étrangers, et déclarent que la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques.

Enfin, dans la Convention de Constantinople du 24 mai 1881, par laquelle la Thessalie fut annexée à la Grèce, il fut stipulé que la vie, les biens, la religion et les coutumes des habitants des localités cédées, seraient scrupuleusement respectés. Ces habitants devaient jouir exactement des mêmes droits civils et politiques que les sujets hellènes d'origine. Des stipulations très précises furent aussi insérées, pour assurer la sauvegarde des intérêts de la population musulmane de ce territoire.

### *III. Traités de minorités signés à Paris pendant la Conférence de la paix.*

Lors de la conclusion de la paix à Paris, après la grande guerre, la commission des nouveaux Etats fut chargée, le 1<sup>er</sup> mai 1919, par le président Wilson, M. Clémenceau et M. Lloyd George de préparer des projets de traités pour la protection des minorités dans les Etats de l'Europe orientale. Le premier de

## Helmer Rosting.

ces traités, celui avec la Pologne, fut signé le 28 juin 1919, en même temps que le traité de Versailles.

Le texte de ce traité fut transmis à M. Paderewski par une lettre du président de la Conférence, M. Clémenceau. Cette lettre donne pour ainsi dire les « considérants » qui sont à la base de tous les traités de minorités. La lettre fait ressortir que les nouveaux traités de minorités diffèrent dans leur forme des traités antérieurs traitant de questions similaires. Ce changement de forme est une conséquence nécessaire et constitue une partie essentielle du nouveau système de relations internationales inauguré par l'établissement de la Société des Nations. La garantie des stipulations de cet ordre était assurée auparavant par les grandes puissances. L'expérience a montré que cette disposition était en pratique inopérante et qu'on pouvait reprocher à ce système de conférer aux grandes puissances, soit individuellement, soit en groupe, un droit d'intervention dans la constitution intérieure des Etats en question, intervention qui pourrait poursuivre des fins purement politiques. Dans le nouveau système, la garantie est confiée à la Société des Nations. En plus, une clause a été insérée dans les traités selon laquelle les contestations qui pourraient résulter des garanties en question devront être portées devant la Cour de Justice internationale. Par là, les différends qui pourront surgir, échappent au domaine politique et entrent dans le domaine juridique, ce qui facilitera une décision impartiale.

Les traités contenant des stipulations relatives aux minorités sont au nombre de dix. Les voici :

1. Traité du 28 juin 1919, entre les principales Puissances alliées et associées et la Pologne, placé sous la garantie de la Société des Nations, le 13 février 1920.

2. Traité du 10 septembre 1919, entre les principales Puissances alliées et associées et la Tchécoslovaquie, placé sous la garantie de la Société des Nations, le 29 novembre 1920.

3. Traité du 10 septembre 1919, entre les principales Puissances alliées et associées et l'Etat serbo-croate-slovène placé sous la garantie de la Société des Nations le 29 novembre 1920.

## **Protection des minorités par la Société des Nations.**

4. Traité du 9 décembre 1919, entre les principales Puissances alliées et associées et la Roumanie, placé sous la garantie de la Société des Nations le 30 août 1921.

5. Traité du 10 août 1920, entre les principales Puissances alliées et la Grèce.

6. Traité du 10 août 1920, entre les principales Puissances alliées et l'Arménie.

7. Articles 62 à 69 du traité de paix avec l'Autriche (signé à St-Germain en Laye le 10 septembre 1919), placés sous la garantie de la Société des Nations le 22 octobre 1920.

8. Articles 49 à 57 du traité de paix avec la Bulgarie (signé à Neuilly s/Seine, le 27 novembre 1919), placés sous la garantie de la Société des Nations le 22 octobre 1920.

9. Articles 54 à 60 du traité de paix avec la Hongrie (signé à Trianon le 4 juin 1920) placés sous la garantie de la Société des Nations le 30 août 1921.

10. Articles 140 à 151 du traité de paix avec la Turquie (signé à Sèvres le 10 août 1920).

Ces traités se divisent en 4 parties :

### **I. Droit de tous les habitants du pays :**

- a). Protection de la vie et de la liberté.
- b). Libre exercice de leur religion.

### **II. Acquisition de la nationalité du pays :**

- a) par le fait d'être domicilié dans le pays ou d'y avoir son indigénat à une certaine date ;
- b) par le fait de naissance sur le territoire du pays.

### **III. Droits des ressortissants du pays appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue :**

- a). Egalité devant la loi, c'est-à-dire l'égalité des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux fonctions publiques.
- b). Libre usage de la langue maternelle dans les relations privées et de commerce, en matière de religion, de presse, de publications et dans les réunions publiques, ainsi que devant les tribunaux.

## Helmer Rosting.

- c). Droit d'entretenir à leurs frais des institutions charitables, religieuses, sociales ou scolaires.
- d). Dans les districts où réside une proportion considérable de la minorité, l'instruction dans les écoles primaires de l'Etat sera donnée dans la langue de la minorité, et une part équitable dans les sommes attribuées par le budget de l'Etat ou les budgets municipaux aux buts d'éducation de religion, ou de charité, est assurée à la minorité.

### IV. Dispositions spéciales concernant les conditions particulières et locales.

Le traité avec la Pologne contient des dispositions particulières relatives aux Juifs. Dans les traités avec la Yougoslavie et la Grèce se trouvent des dispositions sauvegardant le droit des musulmans. La charte de l'autonomie des Ruthènes au Sud des Carpathes, est incorporée dans le traité tchécoslovaque, et le traité avec la Roumanie assure l'autonomie scolaire et religieuse des Saxons et des Szeckler de la Transylvanie.

### *IV. Principes généraux.*

L'une des caractéristiques les plus importantes de tous ces traités, c'est qu'ils spécifient que les divers pays intéressés reconnaissent, d'une part que ces stipulations constituent pour eux des lois fondamentales, c'est-à-dire qu'aucune loi ne devrait être en contradiction avec elles, et d'autre part que ces stipulations représentent une obligation d'intérêt international et doivent être placées sous la garantie de la Société des Nations.

A titre documentaire, le texte des articles qu'on retrouve dans tous les traités et qui constituent pour ainsi dire les principes généraux de la protection des minorités, est donné ci-dessous d'après le traité polonais, qui a servi de modèle aux autres.

ARTICLE PREMIER. — La Pologne s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi,



## Protection des minorités par la Société des Nations.

aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles.

ART. 2. — Le gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

. . . . .

ART. 6. — La nationalité polonaise sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire polonais, à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité de naissance.

ART. 7. — Tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion.

La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant polonais en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant polonais d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

Nonobstant l'établissement par le gouvernement polonais d'une langue officielle, des facilités appropriées seront données aux ressortissants polonais de langue autre que le polonais, pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux.

ART. 8. — Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements

## Helmer Rosting.

d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

ART. 9. — En matière d'enseignement public, le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires<sup>1</sup> l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans les dites écoles.

Dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans le but d'éducation, de religion ou de charité.

. . . . .

ART. 12. — La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

La Pologne agréee que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

La Pologne agréee en outre qu'en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le gouvernement polonais et l'une quelconque des principales

---

<sup>1</sup> Les mots « dans les écoles primaires » ne figurent pas dans le traité tchécoslovaque.

## Protection des minorités par la Société des Nations.

puissances alliées et associées ou toute autre puissance, membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le gouvernement polonais agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte.

A l'exception des traités conclus avec la Grèce, la Turquie et l'Arménie qui n'ont pas été ratifiés, les stipulations relatives aux minorités ci-dessus, ont été placées sous la garantie de la Société des Nations, conformément aux stipulations de l'article 12 cité ci-dessus, par des résolutions spéciales du Conseil de la Société.

### *V. Procédure établie par la Société des Nations.*

Afin de déterminer la nature de la garantie de la Société des Nations, le Conseil a adopté un rapport soumis par le représentant de l'Italie, M. Tittoni, le 22 octobre 1920<sup>1</sup>.

Ce rapport souligne la stipulation contenue dans tous les traités (voir art. 12 ci-dessus) selon laquelle le droit d'attirer l'attention sur toute infraction ou danger d'infraction aux clauses du traité, est réservé aux membres du Conseil. Le rapport établit, en outre, que ce droit n'exclut aucunement la faculté que possèdent les minorités elles-mêmes d'adresser des pétitions ou des renseignements au Conseil. Quand une pétition de ce genre sera adressée à la Société, le secrétaire général la communiquera sans commentaire aux membres du Conseil, à titre d'information. L'Etat intéressé, s'il est membre de la Société, est informé en même temps que le Conseil de l'objet de la pétition, puisque tout document adressé aux membres du Conseil, à titre d'information, est de droit communiqué immédiatement à tous les membres de la Société des Nations. De cette manière l'Etat inté-

---

<sup>1</sup> Voy. annexe 115 au procès-verbal de la dixième session du Conseil.

## Helmer Rosting.

ressé a l'occasion de soumettre aux membres du Conseil les remarques qu'il pourrait estimer désirables. La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement lorsque l'un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui fait l'objet de la pétition ou du rapport.

De la communication des pétitions de minorités à tous les membres de la Société, selon la procédure établie par le rapport Tittoni, il résulte que :

1. Tous les membres du Conseil sont informés ; ce qui leur permet de faire usage du droit que leur confèrent les traités, d'attirer l'attention du Conseil sur le cas.

2. L'Etat intéressé est informé, ce qui lui permet de présenter ses observations, s'il le désire.

Ces deux points ont fait l'objet de résolutions ultérieures du Conseil, qui ont défini plus en détail la procédure à suivre.

C'est ainsi que le Conseil, le 25 octobre 1920, a approuvé une résolution « pour définir les conditions dans lesquelles les membres du Conseil exerceront leurs droits et leurs devoirs, en ce qui concerne la protection des minorités. » D'après cette résolution, le président du Conseil et deux membres désignés par lui dans chaque cas, procéderont à l'examen de toute pétition ou communication relative à une infraction à un traité de minorités, aussitôt que la pétition aura été portée à la connaissance du Conseil<sup>1</sup>.

En ce qui concerne le second point, le Conseil a, le 27 juin 1921, adopté une résolution, ayant pour base des propositions soumises à la fois par la Pologne et par la Tchécoslovaquie<sup>2</sup>. Selon cette

---

<sup>1</sup> Cette résolution a fait l'objet d'un rapport à la deuxième assemblée, qui avait été saisie d'une proposition de M. Murray (Afrique du Sud), demandant la constitution d'une commission permanente pour surveiller l'application des traités de minorités. M. Murray ayant pris connaissance de la résolution du Conseil du 25 octobre a retiré sa proposition. (Voy. compte rendu de la 31<sup>me</sup> séance plénière de la deuxième assemblée, le 4 octobre 1921).

<sup>2</sup> Voy. annexes 222 au procès-verbal de treizième session du Conseil.

## **Protection des minorités par la Société des Nations.**

résolution, toute requête relative à la protection des minorités, fondée sur les stipulations des traités, et émanant de pétitionnaires qui n'ont pas qualité de membres de la Société, sera communiquée à l'Etat intéressé avant d'être portée à la connaissance des membres du Conseil. L'Etat aura un délai de trois semaines pour déclarer au secrétariat s'il désire ou non transmettre des observations ; dans l'affirmative, il disposera d'une période de deux mois pour présenter ses observations, lesquelles seront communiquées, en même temps que la demande en question, à la fois au Conseil et aux membres de la Société.

Dans les cas exceptionnels et d'une extrême urgence, le secrétaire général pourra communiquer, dans le plus bref délai possible (télégraphiquement, s'il le juge nécessaire) la demande en question aux membres du Conseil. Chaque puissance représentée au Conseil pourra exiger la convocation d'urgence du Conseil. Le secrétaire général est tenu seulement, avant de faire cette communication, d'en informer le représentant de l'Etat intéressé auprès du secrétariat de la Société des Nations.

Tous les Etats qui y ont été invités, ont maintenant adhéré à la résolution du 27 juin 1921, de sorte que la procédure prévue par cette résolution est maintenant en vigueur en ce qui concerne les Etats suivants : Autriche, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Etat serbo-croate-slovène, Tchécoslovaquie.

En résumé, la procédure à suivre relative aux pétitions de minorités, telle qu'elle a été établie par les décisions sus-mentionnées, est donc la suivante :

Quand le secrétariat de la Société des Nations reçoit une pétition provenant d'une minorité, cette pétition est soumise à un examen par le secrétariat.

Un certain contrôle est exercé en ce qui concerne la recevabilité des pétitions.

Notamment, les pétitions :

- a) doivent avoir pour objet la protection des minorités, conformément aux traités ;

## Helmer Rosting.

- b) en particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie ;
- c) elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie ;
- d) elles doivent être rédigées sans violence de langage <sup>1</sup>.

Si ces conditions sont remplies, la pétition est communiquée à l'Etat intéressé afin que celui-ci puisse, s'il le désire, présenter ses observations dans un délai de deux mois. Après quoi, la pétition est communiquée, conjointement avec la réponse du gouvernement, à tous les membres de la Société, à titre d'information. Un exemplaire spécial est envoyé au président du Conseil avec une lettre rappelant la résolution de Bruxelles du 25 octobre 1920. Le président invite deux membres du Conseil à constituer avec lui une commission d'études pour examiner la pétition ainsi que la réponse du gouvernement. Si les membres de cette commission trouvent que la pétition y donne lieu, ils adressent un rapport au Conseil. Le Conseil, une fois saisi de la requête, « pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ». Le Conseil pourra, par exemple, décider d'envoyer une commission d'enquête sur les lieux.

En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait entre l'Etat intéressé et un Etat quelconque, membre du Conseil, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, et la question pourra être déférée à la Cour permanente de Justice.

### *VI. Engagements internationaux relatifs à la protection des minorités après la Conférence de la Paix*

L'importance de la question des minorités a été reconnue éga-

---

<sup>1</sup> Ces quatre conditions sont formulées dans l'acte d'adhésion du gouvernement serbo-croate-slovène à la résolution du 27 juin 1921.

## **Protection des minorités par la Société des Nations.**

lement par la première assemblée de la Société des Nations. Aussi a-t-elle été soulevée par Lord Robert Cecil à la cinquième commission chargée d'étudier l'admission de nouveaux Etats dans la Société. Une sous-commission, composée de Lord Robert Cecil (Afrique du Sud), M. Motta (Suisse) et M. Bénès (Tchécoslovaquie) fut chargée d'étudier la question. Sur sa proposition, l'assemblée, le 15 décembre 1920, a émis le vœu que les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie, lorsqu'ils seraient admis dans la Société, appliquent les principes généraux des traités de minorités et se mettent d'accord avec le Conseil de la Société des Nations sur les détails d'application <sup>1</sup>.

Parmi ces Etats, l'Albanie et la Finlande furent les seuls admis pendant la première assemblée. Les questions concernant les minorités dans ces deux pays ont été étudiées par le Conseil à plusieurs de ses réunions.

Le Conseil de la Société des Nations avait déjà, le 27 juin 1921, après avoir reconnu la souveraineté de la Finlande sur les Iles d'Aland, adopté une résolution relative aux garanties que la Finlande s'est engagée à accorder à la population des îles d'Aland pour la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises. Aux termes de cette résolution, le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application de ces garanties. La Finlande transmettra au Conseil, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland, au sujet de l'application des garanties, et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour permanente de Justice internationale.

La Finlande a, en outre, soumis au Conseil un memorandum donnant des informations détaillées sur les droits garantis aux minorités en Finlande par la loi constitutionnelle de ce pays. A sa réunion du 2 octobre 1921, le Conseil a pris acte de ces informations.

A cette même réunion du Conseil, le représentant de l'Alba-

---

<sup>1</sup> Voy. compte rendu de la 25<sup>me</sup> séance plénière de la première assemblée.

## Helmer Rosting.

nie a signé une déclaration contenant des stipulations analogues à celles contenues dans les traités de minorités.

Lors de la deuxième assemblée, les représentants de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie, avant l'admission de ces Etats dans la Société des Nations, le 22 septembre 1921, ont signé une déclaration par laquelle les gouvernements esthonien, letton et lithuanien acceptent le vœu du 15 décembre 1920 et se déclarent prêts à se mettre en rapport avec le Conseil pour définir l'étendue et les détails d'application de leurs obligations internationales pour la protection des minorités.

La décision relative à la Haute-Silésie, prise le 20 octobre 1921, par la Conférence des ambassadeurs, selon l'avis du Conseil de la Société des Nations, prévoit à l'article 2 qu'un accord sera conclu entre les gouvernements allemand et polonais, au sujet des droits de nationalité, de domicile et de protection des minorités en Haute-Silésie.

Les stipulations de cet accord, pour lequel le traité de minorités avec la Pologne, du 28 juin 1919, servira de modèle, constitueront des obligations d'intérêt international pour l'Allemagne et la Pologne, et seront placées sous la garantie de la Société des Nations, de la même façon que le traité du 28 juin 1919.

La décision de la Conférence des ambassadeurs prévoit en outre, par analogie avec les stipulations des garanties susmentionnées pour les îles d'Aland, que les pétitions de minorité en Haute-Silésie seront communiquées par le gouvernement sur le territoire duquel les pétitionnaires sont domiciliés, au Conseil de la Société des Nations, avec ou sans commentaires.

### *VII. La Commission d'émigration réciproque gréco-bulgare.*

Dans un exposé sur les questions de minorités, il faut encore mentionner la convention [conclue le 27 novembre 1919 entre la Grèce et la Bulgarie, en exécution de l'art. 56 du traité de paix de Neuilly s/Seine. Cette convention a pour but de régler l'émigration réciproque et volontaire des minorités ethniques, religieuses et linguistiques entre la Grèce et la Bulgarie, de faci-



## Protection des minorités par la Société des Nations.

liter cette émigration par différents moyens, notamment en assurant aux émigrants le paiement des propriétés immobilières qu'ils quittent. Aux termes de cette convention, une commission mixte de quatre membres a été constituée, dont un nommé par le gouvernement hellénique, un par le gouvernement bulgare et deux par le Conseil de la Société des Nations. Cette commission a pour attributions, d'une manière générale, de surveiller l'émigration. Elle est chargée de la liquidation des biens des émigrants et des émigrés. Elle reçoit des Etats intéressés les fonds nécessaires en vue de faciliter l'émigration et elle avance aux émigrants la valeur de leurs biens immobiliers. Cette commission fonctionne depuis le 16 décembre 1920.

L'article 143 du traité de Sèvres et l'article 6 de la déclaration albanaise du 2 octobre 1920 prévoient des arrangements analogues avec les pays voisins de la Turquie et de l'Albanie, relativement à l'émigration réciproque et volontaire des personnes appartenant aux minorités ethniques

### *VIII. Conclusion*

Les droits des minorités, tels qu'ils sont stipulés dans les traités, ont déjà été insérés dans les constitutions de plusieurs Etats et promulgués comme lois fondamentales, conformément à l'engagement pris par ces Etats. Quelques Etats ont en outre conclu des accords entre eux pour régler en détail l'application des traités.

C'est ainsi que la Tchécoslovaquie et l'Autriche ont conclu un traité à Brunn, le 7 juin 1820, et une convention additionnelle à Carlsbad, le 23 août 1920. La Tchécoslovaquie et la Pologne ont conclu un traité analogue, le 29 novembre 1920, à Prague. Ces traités visent spécialement les droits de citoyen et les questions d'enseignement; et ils prévoient une cour d'arbitrage pour régler les litiges qui pourraient surgir entre ces Etats, au sujet du traitement des minorités qui les intéressent particulièrement.

Dans cet ordre d'idées, on peut enfin mentionner l'article

## **Helmer Rosting.**

33 de la convention du 9 novembre 1920, entre la Pologne et la ville libre de Dantzig, par lequel Dantzig s'engage à appliquer aux minorités des dispositions semblables à celles appliquées par la Pologne, en exécution du traité des minorités polonais. L'accord du 24 octobre 1921, entre Dantzig et la Pologne, en exécution de la convention du 9 novembre 1920, traite dans les articles 225 et 226 de la question de langue, et dans l'article 227 et annexe de la question de l'enseignement, en ce qui concerne la minorité polonaise à Dantzig.

---