

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/CN.4/367
7 avril 1950

ORIGINAL :
FRANCAIS-ANGLAIS



COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sixième session

ETUDE SUR LA VALEUR JURIDIQUE DES ENGAGEMENTS
EN MATIERE DE MINORITE

Table des matières

	<u>Pages</u>
Introduction	
A. La question posée par le Conseil économique et social.	5
B. La liste des engagements en cause concernant la protection des minorités.	5
C. La méthode de cette étude	8
D. La valeur juridique actuelle des engagements concernant la protection des minorités et les aspects politiques de la question de la protection des minorités	8

Première partie

Examen des faits qui auraient pu entraîner l'extinction des engagements concernant les minorités	9
Titre premier - Des faits qui auraient pu constituer des causes ordinaires d'extinction des engagements concernant les minorités	10
Chapitre I - Les effets de la guerre concernant les engagements relatifs à la protection des minorités.	11
Chapitre II - La disparition de la Société des Nations.	15
A. L'effet de la disparition de la Société des Nations sur les Déclarations souscrites devant le Conseil de la Société des Nations	15
1. Thèse selon laquelle les Déclarations seraient devenues caduques.	16
a) La Société des Nations étaient la créancière de l'obligation.	16
b) La disparition de la Société des Nations a entraîné l'extinction de l'obligation	16

	<u>Pages</u>
2. Thèse selon laquelle les Déclarations auraient conservé leur valeur.	18
1er argument : Les Déclarations auraient la nature d'engagements unilatéraux.	18
2ème argument : Les Etats se seraient liés vis-à-vis de tous les membres de la Société des Nations pris individuellement	19
3ème argument : Les Etats se seraient liés vis-à-vis de la communauté internationale	20
Conclusion	22
B. L'effet de la disparition de la garantie par la Société des Nations des engagements en matière de minorité.	22
Chapitre III. La Charte des Nations Unies et Les Traités conclus en suite de la guerre.	24
A. La Charte des Nations Unies	24
1. Le silence de la Charte concernant la protection des minorités	24
2. La notion des droits de l'homme incluse dans la Charte des Nations Unies	25
B. Les traités de paix suivant la Seconde guerre mondiale	27
1. Les auteurs des nouveaux traités de paix avaient-ils le pouvoir d'abroger les dispositions concernant la protection des minorités contenues dans des traités antérieurs ?	30
2. Les auteurs des nouveaux traités de paix ont-ils entendu abroger ou ont-ils considéré comme déjà dépourvues de valeur les dispositions des traités relatifs à la protection des minorités ?	33
Chapitre IV. Les transferts de territoires et les mouvements de population opérés en suite de la guerre	39
A. Effet des changements territoriaux.	39
B. Effet des mouvements de population.	40

	<u>Pages</u>
1. Cas des éléments minoritaires qui par suite d'une exception faite en leur faveur ont échappé à un transfert obligatoire de population.	40
2. Cas des autres minorités non sujettes à transfert obligatoire.	42
Titre 2. Le changement des circonstances (<u>Clause rebus sic stantibus</u>)	
Considérations générales	43
Chapitre V. La disparition de la Société des Nations	47
A. La disparition de la garantie de la Société des Nations	47
B. La possibilité d'une modification des obligations par le Conseil de la Société des Nations n'existe plus.	47
Chapitre VI. La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.	48
Chapitre VII. L'expérience du régime de protection des minorités pendant l'entre-deux-guerres	50
A. Cas des minorités nationales	50
B. Cas des minorités religieuses	51
Chapitre VIII. La situation des Etats liés ou spécialement intéressés par des engagements concernant la protection des minorités a subi des changements considérables.	52
Chapitre IX. La non-application du régime de protection des minorités dans d'autres pays	54
 Seconde partie 	
Examen de chacun des engagements	
Chapitre X. Engagements résultant de déclarations faites devant le Conseil de la Société des Nations	57
A. Albanie	57
B. Lituanie	58
C. Lettonie	58
D. Estonie	58
E. Irak	61

	<u>Pages</u>
Chapitre XI. Traités de paix conclus après la Première guerre mondiale imposant à des Etats vaincus des obligations concernant les minorités.	63
A. Pays qui ont participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe.	63
1. Bulgarie	63
2. Hongrie	64
3. Autriche	66
B. Pays n'ayant pas participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe	67
Turquie	67
Chapitre XII. Traités de minorités conclus entre les principales Puissances alliées et associées et certains Etats créés ou agrandis à la suite de la Première guerre mondiale.	69
A. Etat qui a participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe	69
Roumanie	69
B. Etats qui ont participé à la guerre dans la coalition des Nations Unies.	70
1. Pologne	70
2. Tchécoslovaquie	73
3. Yougoslavie.	75
4. Grèce	76
Chapitre XIII. Conventions et accords établissant un régime de protection des minorités dans certains territoires	
1. Ville libre de Dantzig.	78
2. Territoire de Memel	79
3. Iles d'Aland (Finlande)	80
Chapitre XIV. Observations finales	82

INTRODUCTION

A. La question posée par le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social a chargé le Secrétaire général de procéder à une étude concernant la valeur juridique actuelle des engagements relatifs à la protection des minorités qui étaient placées sous la garantie de la Société des Nations.

La résolution du Conseil économique et social (116 C) (VI) est ainsi conçue :

"Le Conseil économique et social,

"Prenant acte du paragraphe 37 du chapitre VIII du rapport de la Commission des droits de l'homme,¹⁾

Invite le Secrétaire général à étudier la question de savoir si, et dans quelle mesure, les traités et déclarations relatifs à des engagements internationaux pris en matière de lutte contre les mesures discriminatoires et en matière de protection des minorités, dont les textes figurent dans le document de la Société des Nations C.L. 110.1927.1 (annexe), doivent être considérés comme étant encore en vigueur, tout au moins en tant qu'ils consacraient entre Etats contractants des droits et obligations dont l'existence fut indépendante de leur garantie par la Société des Nations; et à faire son rapport sur les résultats de cette étude à une session ultérieure de la Commission des droits de l'homme, en joignant, s'il y a lieu, à ce rapport des recommandations concernant toute autre mesure à prendre pour élucider la question dont il s'agit"²⁾

B. La liste des engagements en cause concernant la protection des minorités.

On note que la résolution parle des engagements "dont les textes figurent dans le document de la Société des Nations C.L. 110.1927.1 (annexe)".

1) Voir les procès-verbaux officiels du Conseil économique et social, troisième année, sixième session, supplément No 1, pages 10 et 11).

2) Voir résolutions adoptées par le Conseil économique et social pendant sa sixième session - résolutions du 1, 2 mars 1948, page 18.

Cependant, un autre document postérieur de la Société des Nations, dont le titre est : "Liste des conventions et indications des articles conférant des compétences aux organes de la Société des Nations", (C.100.M.100.1945.V), donne la liste des engagements concernant la protection des minorités à la date de septembre 1945. Cette dernière liste diffère quelque peu de la liste du document de 1927 :

On y trouve un engagement postérieur à 1927, il s'agit de la résolution du Conseil de la Société des Nations du 11 mai 1932 concernant la protection des minorités en Irak.

On n'y trouve pas un engagement antérieur à 1927, relatif à la Haute-Silésie. La Convention germano-polonaise du 15 mai 1922 relative à la Haute-Silésie, pour la partie allemande de la Haute-Silésie, établissait un régime de protection des minorités pour une durée de 15 ans. L'arrivée du terme y mit fin.

C'est la liste de 1945, qui n'est autre que la liste de 1927 mise à jour, qui semble donc devoir être retenue. Cette liste est ainsi comprise :

1. Minorités de Pologne :

Traité entre les principales Puissances alliées et associées et la Pologne. Versailles, 28 juin 1919.

2. Minorités d'Autriche :

Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche. Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919.

3. Minorités de l'Etat Serbe-Croate-Slovène :

Traité entre les principales Puissances alliées et associées et l'Etat Serbe-Croate-Slovène. Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919.

4. Minorités de Tchécoslovaquie :

Traité entre les principales Puissances alliées et associées et la Tchécoslovaquie, Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919.

5. Minorités de Bulgarie :

Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et la Bulgarie. Neuilly-sur-Seine, 27 novembre 1919.

6. Minorités de Roumanie :

Traité entre les principales Puissances alliées et associées et la Roumanie. Paris, 9 décembre 1919.

7. Minorités de Hongrie :
Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et la Hongrie. Trianon, 4 juin 1920.
8. Minorités de Grèce :
Traité concernant la protection des minorités en Grèce.
Sèvres, 10 août 1920.
9. Minorités de la Ville libre de Dantzig :
Convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig.
Paris, 9 novembre 1920.
10. Préservation de la langue, de la culture et des traditions locales suédoises de la population des Îles d'Aland :
Résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 27 juin 1921, approuvant un accord intervenu entre les représentants de la Finlande et de la Suède.
11. Minorités d'Albanie :
Déclaration faite devant le Conseil de la Société des Nations par le représentant de l'Albanie, le 2 octobre 1921.
12. Minorités de Lituanie :
Déclaration concernant la protection des minorités en Lituanie.
Genève, 12 mai 1922.
13. Minorités de Lettonie :
Déclaration faite par le représentant de la Lettonie concernant la protection des minorités en Lettonie et résolution du Conseil.
Genève, 7 juillet 1923.
14. Minorités de Turquie et de Grèce :
Traité de paix, Lausanne, 24 juillet 1923.
15. Minorités d'Estonie :
Résolution du Conseil de la Société des Nations
et
Déclaration du représentant de l'Estonie, 17 septembre 1923.

16. Minorités du Territoire de Memel :

Convention relative au Territoire de Memel.

Paris, 8 mai 1924.

17. Minorités d'Irak :

Résolution du Conseil de la Société des Nations du 11 mai 1932

approuvant le texte de la déclaration à souscrire par l'Irak.

C. La méthode de cette étude

Une obligation internationale conserve sa valeur tant qu'elle n'est pas affectée par un fait qui constitue une cause d'extinction de ladite obligation. De là il découle que l'extinction de l'obligation ne se présume pas. Il faut établir le fait tel que l'arrivée du terme, la disparition de l'objet de l'obligation qui a mis fin à l'obligation.

Cette étude est divisée en deux parties. Dans la première partie on recherchera quels sont les faits qui pourraient avoir entraîné l'extinction des engagements concernant la protection des minorités. Dans la seconde partie on appliquera les principes dégagés dans la première partie à chacun des engagements concernant la protection des minorités qui sont en cause et on essaiera d'en tirer des conclusions concernant la validité ou la non-validité présente desdits engagements.

D. La valeur juridique actuelle des engagements concernant la protection des minorités et les aspects politiques de la question de la protection des minorités.

L'étude qui est demandée se limite à la question proprement juridique de savoir si les engagements concernant la protection des minorités sont ou non encore en vigueur.

La question de la valeur politique dans le passé et dans le présent du système de protection international des minorités est en dehors du champ de cette étude.

Toutefois, pour déterminer si les engagements concernant la protection des minorités sont ou non encore en vigueur, on est obligé à certains moments de retenir comme éléments de fait divers facteurs d'ordre politique. Mais ces facteurs sont retenus uniquement parce qu'ils sont susceptibles de produire des conséquences juridiques.

PREMIERE PARTIE

EXAMEN DES FAITS QUI AURAIENT PU ENTRAINER L'EXTINCTION DES ENGAGEMENTS CONCERNANT LES MINORITES

Le problème présente deux aspects.

Il faut en premier lieu rechercher si certains faits qui se sont produits ne constituent pas des causes ordinaires d'extinction des obligations internationales et comme tels n'ont pas pu mettre fin aux engagements en matière de minorité. Sont des causes ordinaires d'extinction des obligations internationales d'ordre conventionnel : l'arrivée du terme prévu, la disparition du créancier de l'obligation, la disparition de l'objet de l'obligation, l'accord des parties pour mettre fin à l'obligation, etc.

Il faut en second lieu rechercher si, en vertu de l'application de la clause rebus sic stantibus, les débiteurs de l'obligation ne sont pas fondés à invoquer un changement radical des circonstances pour être déchargés de leur obligation.

Dans un Titre premier, on recherchera si les engagements en matière de minorités n'ont pas été affectés par une cause ordinaire d'extinction des obligations internationales.

Dans un Titre second, on recherchera s'il s'est produit un changement général des circonstances de nature à faire jouer la clause rebus sic stantibus.

On notera que certains faits sont susceptibles d'être examinés successivement à des points de vue différents. Tel est le cas de la disparition de la Société des Nations. On peut se demander si la disparition de la Société des Nations, entraînant la suppression de la garantie que représentait le contrôle exercé par la Société des Nations sur l'application des engagements, ne constitue pas une cause normale d'extinction des engagements. Que la réponse à cette question soit positive ou négative, on peut se demander ensuite si la suppression de la garantie de la Société des Nations ne constitue pas à elle seule ou s'ajoutant à d'autres faits, un changement de circonstances susceptible de faire jouer la clause rebus sic stantibus.

Titre premier

DES FAITS QUI AURAIENT PU CONSTITUER DES CAUSES ORDINAIRES
D'EXTINCTION DES ENGAGEMENTS CONCERNANT LES MINORITÉS

Les seuls faits en raison desquels on pourrait se poser la question de savoir s'ils n'ont pas éteint les engagements en cause relatifs à la protection des minorités sont les suivants :

- 1) L'effet de la guerre,
- 2) La disparition de la Société des Nations,
- 3) La Charte des Nations Unies et les traités conclus en suite de la guerre,
- 4) Les transferts de territoires et les mouvements de population opérés en suite de la guerre.

CHAPITRE PREMIER

EFFETS DE LA GUERRE CONCERNANT LES ENGAGEMENTS RELATIFS A LA PROTECTION DES MINORITES

Il s'agit dans ce chapitre uniquement de l'effet que la guerre, comme telle, a pu avoir sur les engagements en cause, abstraction faite de l'effet des accords et traités internationaux qui sont intervenus en suite de la guerre, (voir chapitre III ci-dessous).

A l'exception de l'Irak et de la Turquie, tous les pays ou territoires pour lesquels avaient été souscrits des engagements concernant la protection des minorités ont été dans des conditions diverses impliqués dans la Seconde guerre mondiale.

Les uns ont pris part à la guerre ou y ont été impliqués aux côtés des Puissances de l'Axe: la Bulgarie, la Finlande ^{1/}, la Hongrie et la Roumanie ont participé à la guerre en tant qu'Etats. L'Albanie, englobée dans l'Empire italien et l'Autriche, incorporée en 1938 au Reich allemand, n'y ont pas participé en tant qu'Etats, mais y ont été impliquées en tant que pays.^{2/}

1/ La Finlande n'est mentionnée dans cette liste que pour mémoire: ce pays avait assumé certaines obligations minoritaires pour les îles d'Aland en vertu d'un accord avec la Suède, restée neutre. Il est universellement admis que la guerre n'affecte pas les traités bilatéraux entre un belligérant et un neutre. La question examinée dans cette section ne se pose donc pas pour cet accord.

2/ En ce qui concerne l'Autriche, il faut noter que l'Etat autrichien, qui n'existait plus depuis mars 1938, n'a pas participé à la guerre. La population de l'Autriche, qui était devenue une division administrative du Reich, a dû participer à la guerre. Peut-être est-ce improprement que l'on parle du Traité de paix avec l'Autriche. Il s'agit, en l'espèce, de régler seulement les conséquences de la guerre en ce qui concerne l'Autriche.

L'Albanie, elle, a été rétablie comme pays indépendant et ce rétablissement a été consacré par le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 (voir section VI, Albanie, plus particulièrement l'article 31).

D'autres Etats ont participé à la guerre en tant que membres de la coalition antifasciste et antihitlérienne : c'est le cas de la Grèce, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

Quel a pu être l'effet de la guerre comme telle sur ces traités?

La guerre suspend d'une façon générale l'application des traités entre belligérants.^{1/} Mais qu'advient-il des traités après la guerre? La doctrine classique professait que la guerre mettait fin aux traités entre belligérants. C'était à une époque où les guerres étaient plus ou moins localisées et où les traités étaient ordinairement bilatéraux. En fait, les traités de paix décidaient du sort des traités dont la guerre avait suspendu l'exécution. On note que suivant cette pratique, les Traités de paix conclus le 10 février 1947 avec l'Italie, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Finlande contiennent une clause aux termes de laquelle dans un délai de six mois à partir de l'entrée en vigueur du Traité, chacune des Puissances alliées et associées notifiera à la Puissance vaincue quels sont ceux des traités bilatéraux antérieurs à la guerre qu'elle désire maintenir ou remettre en application.^{2/}

1/ A l'exception, bien entendu, des traités conclus en prévision de l'état de guerre, telles les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ou la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929.

2/ Voir Bulgarie (article 8), Hongrie (article 10), Finlande (article 12), Italie (article 44), Roumanie (article 10).

L'article 44 du Traité avec l'Italie est ainsi conçu :

"1. Chacune des Puissances alliées ou associées notifiera à l'Italie, dans un délai de six mois à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité, les traités bilatéraux qu'elle a conclus avec l'Italie antérieurement à la guerre et dont elle désire le maintien ou la remise en vigueur. Toutes dispositions des traités dont il s'agit qui ne seraient pas en conformité avec le présent Traité seront toutefois supprimées.

2. Tous les traités de cette nature qui auront fait l'objet de cette notification seront enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

3. Tous les traités de cette nature qui n'auront pas fait l'objet d'une telle notification seront abrogés."

Quoi qu'il en soit, il paraît qu'actuellement il existe deux catégories de traités auxquels la guerre ne met pas automatiquement fin. Ce sont en premier lieu les traités multilatéraux auxquels sont parties des belligérants et des neutres. Ceux-ci reprendraient leur effet à la conclusion de la paix, à moins que le traité de paix n'en décide autrement.^{1/} Ce sont, en second lieu, les traités qui concernent des situations permanentes d'intérêt général.^{2/} Rentrant par exemple dans cette catégorie l'ensemble des traités collectifs conclus sous les auspices de la Société des Nations qui touchent des objets d'intérêt général.

Or, les engagements en matière de protection des minorités semblent rentrer plus ou moins dans les deux catégories précitées. En premier lieu, ces engagements résultent soit d'accords multilatéraux (sauf deux exceptions)^{3/}, auxquels, dans un certain nombre de cas, des Etats neutres dans la Seconde guerre mondiale sont parties^{4/}, soit de déclarations faites devant le Conseil de la Société des Nations qui représentait une communauté internationale.

En second lieu, on peut sans doute considérer les engagements internationaux en matière de minorités comme des engagements d'intérêt général. En effet, ces engagements n'ont pas été pris dans l'intérêt particulier des autres parties, mais dans l'intérêt de la bonne entente, de l'ordre international et de la paix.

1/ Voir Draft Convention of the Law of Treaties, Comments, pages 1197-98, (Harvard Research in International Law, part. III).

Oppenheim's International Law, 6th édition, vol. II, 1944, page 246, par H. Lauterpacht.

Arnold D. McNair - "Les effets de la guerre sur les traités - Recueil des cours de La Haye", vol. 59, 1937 - I, pages 573 à 580.

Ch. Rousseau "Principes généraux du droit international public, T.I. 1944, page 573.

2/ Voir auteurs précités.

3/ La première exception est la Convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzing du 9 novembre 1920. La seconde exception concerne les îles d'Åland pour lesquelles un accord a été conclu entre la Finlande et la Suède.

4/ C'est le cas des traités de paix qui ont suivi la Première guerre mondiale.

Des déclarations faites à la Conférence de la paix de Paris par les représentants de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et du Royaume-Uni, il ressort que le Conseil des Ministres des affaires étrangères convint qu'il n'était pas nécessaire d'insérer une clause spéciale pour la remise en vigueur des conventions multilatérales vu qu'elles étaient seulement suspendues pendant la guerre.^{1/}

En conclusion, on peut dire que la guerre comme telle n'a pas constitué une cause d'extinction des engagements en matière de minorités, la question des effets des décisions prises par les Puissances victorieuses après la Seconde guerre mondiale étant réservée (voir chapitres III et IV).

^{1/} Doc. S(CP) J.R., 6ème séance et (CP) Plén Doc. 24.

CHAPITRE II

LA DISPARITION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La disparition de la Société des Nations aurait pu affecter de deux façons les engagements concernant la protection des minorités.

En premier lieu, un certain nombre d'engagements avaient pris la forme de déclarations souscrites devant le Conseil de la Société des Nations. Faut-il considérer que ces engagements ont été pris vis-à-vis de la Société des Nations et que par conséquent la disparition de la Société des Nations a mis fin auxdits engagements ?

En second lieu, la Société des Nations était garante de tous les engagements concernant la protection des minorités, qu'ils eussent été assumés par des traités ou des déclarations. La disparition de la Société des Nations, en entraînant la disparition de la garantie, a-t-elle, par voie de conséquence, éteint l'obligation ?

Nous n'aborderons pas pour le moment la question de savoir si la disparition de la garantie de la Société des Nations et d'une façon plus générale la disparition de la Société des Nations, constitue un changement de circonstances susceptibles de faire jouer la clause rebus sic stantibus (cette question sera traitée dans le second titre).

L'EFFET DE LA DISPARITION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS SUR LES DÉCLARATIONS SOUSCRITES DEVANT LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Dans cinq cas sur dix-sept, l'engagement concernant la protection des minorités résulte d'une déclaration faite devant le Conseil de la Société des Nations, qui adopta une résolution prenant acte de ladite déclaration¹⁾.

1) Ces cinq cas sont les suivants :

1. Minorités d'Albanie - Déclaration du 2 octobre 1921
2. Minorités de Lituanie - Déclaration du 12 mai 1922
3. Minorités de Lettonie - Déclaration du 7 juillet 1923
4. Minorités d'Estonie - Déclaration du 17 septembre 1923
5. Minorités d'Irak - Déclaration du 30 mai 1932.

Deux thèses s'affrontent concernant l'effet de la disparition de la Société des Nations sur les engagements souscrits au moyen de déclarations :

1. Thèse selon laquelle les déclarations seraient devenues caduques

A l'appui de cette thèse, on fait valoir les arguments suivants :

a) La Société des Nations était la créancière de l'obligation.

Les membres des minorités protégées étaient les bénéficiaires des obligations souscrites, ils n'étaient pas eux-mêmes les "créanciers" de ces obligations, n'étant pas parties aux actes qui créaient lesdites obligations. 1)

C'est la Société des Nations, personne du droit international, vis-à-vis de laquelle les Etats avaient entendu se lier, qui était la créancière de l'obligation. En effet, bien que les engagements eussent été assumés sous forme de déclarations, celles-ci avaient en réalité la nature d'un accord entre l'Etat qui faisait la Déclaration et la Société des Nations représentée par son Conseil qui recevait la Déclaration.

b) La disparition de la Société des Nations a entraîné l'extinction de l'obligation.

La disparition du créancier d'une obligation, à moins qu'une autre personne juridique ait succédé à celui-ci, entraîne la disparition de l'obligation.

i) Sans doute les Nations Unies ont pris la place de la Société des Nations en ce sens qu'elles remplissent les fonctions générales que remplissait la défunte institution. Mais juridiquement les Nations Unies ne sont pas les "successeurs" de la Société des Nations parce que, pour diverses raisons, elles n'ont pas voulu l'être.

1) A la Société des Nations, on a beaucoup insisté sur ce point sur lequel il y avait accord général.

Cette constatation à elle seule dispenserait d'examiner la question de savoir si le droit international, dans son état actuel, admet d'autres titulaires de droits et d'obligations internationales que les Etats et les institutions internationales interétatiques. Mais de toutes façons, le Secrétaire général n'a pas, en raison des termes de la résolution du Conseil, à examiner cette question.

Quand les Nations Unies ont voulu reprendre certains éléments de l'actif de la Société des Nations, dont le Palais de l'Ariana à Genève était l'élément principal, elles ont conclu un accord à ce sujet avec la Société des Nations¹⁾, de la même façon que si elles avaient traité avec un Etat quelconque.

ii) Les Nations Unies, en vertu d'une résolution de l'Assemblée générale en date du 12 février 1946²⁾, ont décidé de reprendre dans des conditions déterminées certaines fonctions et activités précédemment exercées par la Société des Nations, en vertu de traités, conventions, accords et autres instruments internationaux.

Il ressort de là que les Nations Unies qui n'assument de plan aucune des fonctions que la Société des Nations exerçait en vertu de traités, conventions, accords ou autres instruments, peuvent décider de reprendre telle ou telle de ces fonctions. On peut dire que dans ce cas particulier, elles succèdent aux obligations de la Société des Nations. Mais pour ce, il faut une décision expresse de l'Assemblée générale prise à la demande des parties.

Les Nations Unies ont ainsi repris, entre autres, certaines fonctions conférées par des traités à la Société des Nations en matière de stupéfiants. Mais elles n'ont pas décidé de reprendre les fonctions que des déclarations conféraient à la Société des Nations en matière de protection des minorités. Elles n'ont donc pas en cette matière, succédé à la Société des Nations comme créancier des obligations souscrites par certains Etats. Tel est l'argument tiré de la résolution de l'Assemblée générale du 12 février 1946. Il ne paraît pas décisif (voir pages 18 et 19 l'examen de la portée de ladite résolution).

1) Cette reprise (sauf en ce qui concerne quelques éléments tels que les Archives) s'est effectuée à titre onéreux.

2) Voir résolutions adoptées par l'Assemblée générale pendant la première partie de sa première session, du 10 janvier au 14 février 1946, page 35.

II. Thèse selon laquelle les déclarations auraient conservé leur valeur

En faveur de cette thèse, on peut faire valoir divers arguments de valeur, il est vrai, bien inégale.

ler argument. Les déclarations auraient eu la nature d'engagements unilatéraux.

En se plaçant à un point de vue purement formel, on a dit que les déclarations avaient la nature juridique d'engagements unilatéraux assumés par les Etats dont elles émanaient. Dès lors, seules des déclarations en sens contraire faites par les mêmes Etats auraient pu mettre un terme aux engagements qu'elles contenaient : leur validité serait donc indépendante de l'existence de la Société des Nations et, en l'absence de toute dénonciation expresse de la part des Etats obligés, elles devraient être considérées comme toujours en vigueur.

Cet argument ne semble pas pouvoir être retenu en raison de ce qui a été dit précédemment concernant la nature des déclarations. Celles-ci ont été souscrites par des Etats qui demandaient leur admission dans la Société des Nations. Les engagements qu'ils prenaient étaient en quelque sorte la condition mise à leur admission.¹⁾ Dans le cas particulier de l'Irak, la déclaration fut souscrite à l'occasion de la terminaison du mandat que la Société des Nations avait conféré à la Grande-Bretagne, de la reconnaissance de son indépendance et de son admission dans la Société des Nations.

Avant que les déclarations eussent été faites, des pourparlers avaient eu lieu entre les gouvernements intéressés et un représentant du Conseil de la Société, et c'est après la réalisation de l'accord que les déclarations dont le Conseil prit acte par une résolution, furent faites par les Etats intéressés.

1) L'Assemblée de la Société des Nations, dans sa séance du 15 décembre 1920, avait voté la résolution suivante :

"Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application."

Enfin, tout au moins deux des déclarations (celle de l'Albanie et de la Lituanie) ont été enregistrées par le Secrétariat de la Société des Nations et publiées dans le Recueil des traités.¹⁾

2ème argument. Les Etats se seraient liés vis-à-vis de tous les membres de la Société des Nations pris individuellement.

Cet argument paraît sans valeur. Les déclarations faites devant le Conseil s'adressaient à la Société des Nations en tant qu'association, entité internationale et non à ses membres individuellement. Un engagement contracté vis-à-vis d'une société est complètement différent d'un engagement particulier à l'égard des membres de cette Société.

Durant son existence, la composition de la Société des Nations pouvait varier. Les Etats qui cessaient d'être membres de la Société ne pouvaient plus en qualité de membres de l'Assemblée, y discuter les problèmes de la protection des minorités, ni en qualité de membres du Conseil participer au contrôle organisé que celui-ci exerçait sur l'application des engagements concernant les minorités. D'une façon générale, ils perdaient tout droit à invoquer ces engagements. Au contraire, les Etats nouveaux venus dans la Société des Nations obtenaient dès leur admission cette faculté.

Lorsque la Société des Nations a été dissoute, tous les Etats Membres de la Société des Nations ont perdu la qualité de membre. Par conséquent, même si l'engagement avait eu la valeur d'un engagement individuel vis-à-vis des membres de la Société comme tels, il eut expiré lors de la dissolution de la Société des Nations.

1) Déclaration faite par l'Albanie le 2 octobre 1921 : Recueil des traités publié par la Société des Nations, Vol. IX; Déclaration faite par la Lituanie le 12 mai 1922, ibid., vol. XXII.

3ème argument. Les Etats se seraient liés vis-à-vis de la communauté internationale.

Les engagements auraient été contractés, non pas vis-à-vis de la Société des Nations en tant que personne ou des autres membres de la Société des Nations pris individuellement, mais vis-à-vis de la communauté internationale dont la Société des Nations était alors l'organe. La Société des Nations a disparu mais la communauté internationale reste et elle s'est donné un nouvel organe qui est les Nations Unies.

Sans doute, comme on l'a dit plus haut (page 14), les Nations Unies ne sont pas juridiquement les successeurs de la Société des Nations et ce n'est pas à titre d'héritier de la Société des Nations au sens propre du mot qu'elles exerceraient les fonctions de la défunte organisation internationale. Mais les Nations Unies comme la Société des Nations sont l'organe représentatif de la communauté internationale et à ce titre elles possèdent une vocation à reprendre les fonctions exercées par la Société des Nations et à tenir la place que tenait la Société des Nations vis-à-vis des Etats qui avaient souscrit des engagements devant les organes de la Société des Nations.

Cette conception est corroborée par les décisions prises en la matière par les Nations Unies :

On note en premier lieu que les "Arrangements provisoires conclus par les gouvernements représentés à la Conférence des Nations Unies pour l'organisation internationale" signés à San-Francisco le 26 juin 1945 en même temps que la Charte disposent (paragraphe 4 c) :

"4. La Commission¹⁾

....

c) formulera des recommandations sur le transfert éventuel des fonctions, activités et avoirs de la Société des Nations qu'il pourra sembler utile de confier à la nouvelle Organisation dans des conditions à fixer;"

On note en second lieu que conformément aux recommandations de la Commission préparatoire, l'Assemblée générale a adopté le 12 février 1946, au cours de la

1) Il s'agit de la Commission préparatoire des Nations Unies.

première partie de sa première session la résolution 24 (I) sur le transfert de certaines fonctions et activités et de certains avoires de la Société des Nations, dans laquelle il est dit notamment :

- "1. L'Assemblée générale se réserve le droit de décider, après mûr examen, de ne pas assumer tel ou tel pouvoir ou fonction, et de déterminer quel organe des Nations Unies ou quelle institution spécialisée reliée à l'Organisation exercera les pouvoirs et fonctions qu'elle prendra à charge ."

Et la même résolution contient encore le passage suivant :

- "C. Fonctions et pouvoirs résultant des traités, conventions, accords et autres instruments internationaux de caractère politique

L'Assemblée générale étudiera elle-même ou soumettra à l'organe compétent des Nations Unies toute demande émanant des Parties et tendant à ce que l'Organisation assume les fonctions et pouvoirs confiés à la Société des Nations par des traités, conventions, accords et autres instruments internationaux de caractère politique."

Sans doute jusqu'à présent l'Assemblée générale n'a pas décidé que les Nations Unies reprendraient les fonctions qu'exerçait la Société des Nations en matière de protection des minorités, mais du moment que la section c) de la résolution prévoit la possibilité du transfert aux Nations Unies des fonctions et pouvoirs dévolus à la Société des Nations en vertu de traités, conventions, accords et autres instruments internationaux de caractère politique, on en conclura que l'Assemblée générale a assumé que la dissolution de la Société des Nations n'a pas eu pour effet de mettre ipso facto fin aux obligations résultant de ces divers instruments.

On remarquera que la résolution de l'Assemblée générale parle de "pouvoirs et de fonctions" à assumer par les Nations Unies. Or, dans le cas des engagements concernant la protection des minorités les "fonctions" à exercer par l'Organisation internationale eussent concerné la garantie desdits engagements. Mais pour que la garantie des engagements puisse s'exercer, il faut que les engagements eux-mêmes ne soient pas déjà devenus caducs.

Il est intéressant de relever le cas des mandats internationaux qui présente beaucoup d'analogie avec celui de la protection des minorités. Les Puissances "mandataires" étaient liées par un accord avec la Société des Nations.

Or, la Charte des Nations Unies (Article 77) a expressément décidé que le régime de tutelle s'appliquerait aux "territoires actuellement sous mandat".

En conclusion, on dira que l'engagement pris par certains Etats au moyen de déclarations devant le Conseil de la Société des Nations était un engagement pris à l'égard de la Société des Nations qui représentait alors la communauté internationale. Les Nations Unies ne sont pas juridiquement les successeurs de la Société des Nations, mais en tant qu'expression actuelle de la communauté internationale, elles pourraient en l'espèce par une décision expresse succéder à la Société des Nations comme créanciers de l'obligation assumée par les Etats qui avaient fait des déclarations.

Dans ces conditions, la disparition de la Société des Nations a suspendu l'obligation, elle ne l'a pas éteinte ipso facto. Mais il faudrait, pour que l'obligation soit remise en vigueur, une décision expresse des Nations Unies. On peut se demander si, en l'absence de décision prise à cet égard par l'Assemblée générale en vertu de la résolution 24 (I) du 12 février 1946, l'obligation demeurera indéfiniment en suspens ou si, après un certain temps dont il ne nous appartient pas de fixer la durée, l'obligation ne devra pas être considérée comme éteinte. Cette dernière solution paraît raisonnable.

B. L'effet de la disparition de la garantie par la Société des Nations des engagements en matière de minorité

Les engagements concernant la protection des minorités étaient placés sous la garantie de la Société des Nations. Le Conseil de la Société des Nations exerçait cette garantie selon une procédure spéciale. Les Nations Unies n'ayant pas pris la décision d'exercer les fonctions conférées à la Société des Nations en matière de protection des minorités, la disparition de la Société des Nations a entraîné la suppression de la garantie.

Dans ces conditions, la question est de savoir si la suppression de la garantie d'une obligation affecte l'existence même de l'obligation garantie.

A cette question on peut répondre que l'existence d'une obligation n'est pas en principe liée à l'existence de la garantie dont on l'a assortie. La plupart des obligations internationales ne sont accompagnées d'aucune garantie spéciale. La disparition de la garantie d'une obligation peut diminuer la valeur pratique d'une obligation en diminuant les chances d'une exacte observation. Le "créancier" de l'obligation est défavorisé par la suppression de la garantie, mais ce n'est nullement une raison pour qu'on lui inflige un tort supplémentaire en considérant que l'obligation elle-même établie à son profit se trouve éteinte.

Toutefois, la garantie de la Société des Nations avait, dans le cas des engagements concernant la protection des minorités, un caractère particulier : en même temps qu'elle était un avantage pour les minorités protégées et pour la communauté internationale dont elle était appelée à assurer la stabilité, elle était une sauvegarde pour les Etats assujettis. Ceux-ci, en effet, n'étaient pas exposés à des pressions ou interventions particulières venant des Etats parties aux traités qui, comme l'histoire le montre, ont souvent donné lieu à des abus. C'est la Société des Nations seule qui avait la mission de contrôler et de garantir l'exécution de l'obligation, et ceci était un avantage considérable pour les Etats obligés. Il est par conséquent permis de dire que la disparition de la garantie de la Société des Nations a entraîné un déséquilibre entre les avantages et les inconvénients qui résultaient pour les Etats obligés des engagements concernant la protection des minorités.

Cette considération présente certes de l'intérêt. Cependant, elle n'est pas décisive : il ne faut pas oublier que les Nations Unies ont pris la place que tenait la Société des Nations et remplissent les fonctions générales que remplissait cette dernière. Donc, si un Etat était l'objet d'interventions abusives de la part d'un autre Etat qui l'accuserait de n'avoir pas rempli ses obligations à l'égard des minorités, il serait fondé à saisir les organes des Nations Unies et il bénéficierait de la protection de la Charte.

On semble donc fondé à conclure que du point de vue des causes ordinaires d'extinction des obligations internationales, la suppression de la garantie qui assortissait les engagements en matière de minorité n'a pas eu pour effet d'éteindre ces engagements.

La suppression de la garantie de la Société des Nations sera examinée plus loin dans le titre consacré à la clause rebus sic stantibus^{1/}.

^{1/} On relèvera à cette occasion qu'il était prévu dans le régime de protection des minorités de la Société des Nations que les obligations des Etats pourraient être modifiées avec "l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations". Cette disposition avait une importance considérable.

CHAPITRE III

LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LES TRAITÉS CONCLUS EN SUITE DE LA GUERRE

A. La Charte des Nations Unies

1. Le silence de la Charte concernant la protection des minorités

La Charte des Nations Unies, pas plus que ne le faisait le Pacte de la Société des Nations, ne parle de la protection des minorités¹⁾. Le silence de la Charte à cet égard ne saurait être interprété comme une exclusion de la protection des minorités. Personne en effet ne prétendra que toute situation juridique qui n'a pas été expressément mentionnée par la Charte est par là même exclue. S'il fallait une confirmation de ce point de vue, on la trouverait dans l'existence de la "Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités", organe auxiliaire de la Commission des droits de l'homme, que le Conseil, par une résolution 2/9 du 21 juin 1946, a autorisé la Commission des droits de l'homme à créer²⁾.

* Quant à l'Assemblée générale, elle a, dans sa résolution 217 (III) du 10 décembre 1948, déclaré que "les Nations Unies ne peuvent pas demeurer indifférentes au sort des minorités"³⁾. Elle a par ailleurs elle-même, dans un cas donné, envisagé l'institution d'un régime de protection des minorités dans sa

1) Le Pacte de la Société des Nations ne mentionnait pas la protection des minorités, mais on note que le Pacte de la Société des Nations se trouvait en tête de traités de paix qui contenaient, dans d'autres parties, des dispositions relatives à la protection des minorités dans les pays vaincus.

2) Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social - Deuxième session, page 402.

"a) La Commission des droits de l'homme a le droit d'instituer une sous-commission de la protection des minorités".

Voir aussi Rapport de la première session de la Commission des droits de l'homme, paragraphe 8, document E/259.

3) Résolutions prises par l'Assemblée générale au cours de sa troisième session, première partie, page 78.

Dans cette même résolution, l'Assemblée générale "prie le Conseil d'inviter la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à procéder à un examen approfondi du problème des minorités, afin que l'Organisation des Nations Unies puisse adopter des mesures efficaces de protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques".

résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 sur "le gouvernement futur de la Palestine" 1).

2. La notion des droits de l'homme incluse dans la Charte des Nations Unies

a) La Charte des Nations Unies a consacré une notion nouvelle qui ne se trouvait pas dans le Pacte de la Société des Nations, c'est la notion des droits de l'homme et de la non-discrimination 2).

Or, la protection des droits de l'homme est un élément considérable de la protection des minorités. En effet, les engagements en matière de protection des minorités prévoyaient que les éléments minoritaires jouiraient des libertés personnelles et publiques, c'est-à-dire de ce qu'on est convenu d'appeler les droits de l'homme et qu'ils ne devraient pas être l'objet de mesures discriminatoires par rapport aux autres éléments de la population.

Dans ces conditions, ne pourrait-on pas dire que la Charte des Nations Unies en adoptant la notion des droits de l'homme, qui recouvre dans une large mesure la notion de protection des minorités, a entendu substituer la première notion à la seconde et qu'ainsi elle a implicitement abrogé les engagements particuliers concernant la protection des minorités ?

b) On pourrait répondre à la question de façon négative en se fondant sur les raisons suivantes :

En premier lieu, le respect des droits de l'homme et la non-discrimination, d'une part, et la protection des minorités, d'autre part, sont des notions qui ne se recouvrent pas entièrement. La notion de protection des minorités est plus large, elle comprend un élément particulier qui est le droit de jouir de prérogatives spéciales (par exemple, le droit d'utiliser la langue minoritaire devant les tribunaux et dans les actes publics) et d'entretenir, parfois avec l'aide de l'Etat, des institutions spéciales (écoles, etc.), afin de permettre

-
- 1) Résolutions prises par l'Assemblée générale au cours de sa deuxième session, page 131.
 - 2) Voir Préambule et Articles 1, 13, 55, 62, 68 et 76 de la Charte.

au groupe minoritaire de maintenir ses caractéristiques propres ¹⁾.

- 1) La Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a proposé à la Commission des droits de l'homme les définitions suivantes concernant la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités :
1. La prévention des mesures discriminatoires est la prévention de toute action déniaut à des individus ou à des groupes de personnes l'égalité de traitement qu'ils peuvent souhaiter.
 2. La protection des minorités est la protection des groupes qui ne sont pas dominants dans un pays et qui, tout en souhaitant d'une manière générale être traités sur un pied d'égalité avec la majorité, désirent, dans une certaine mesure, un traitement différentiel destiné à préserver les caractéristiques fondamentales qui les distinguent de la majorité de la population. La protection s'applique également aux individus appartenant à ces groupes et désirent la même protection. Il en résulte que le traitement différentiel appliqué à ces groupes est justifié, s'il vise à satisfaire l'ensemble de la communauté et à assurer son bien-être. Les caractéristiques qui peuvent justifier une telle protection sont la race, la religion et la langue. Pour pouvoir bénéficier de la protection, une minorité doit se conformer à son devoir d'allégeance pleine et entière envers le gouvernement de l'Etat dans lequel elle demeure. Ses membres doivent également être des ressortissants de cet Etat.

Là où une minorité qui désire l'assimilation s'en voit privée, on se trouve en présence d'une mesure discriminatoire, et la question doit être traitée comme telle (voir document E/CN.4/52, page 12, section V).

Il est vrai que la Commission des droits de l'homme n'a approuvé, lors de sa deuxième session, que le premier des deux textes, celui qui concerne la lutte contre les mesures discriminatoires (voir document E/600, paragraphe 39), et qu'elle a remis à la troisième (voir document E/600, paragraphe 40), puis à la session suivante (voir document E/800, paragraphe 18), l'examen du deuxième texte, celui qui définit la protection des minorités. Il n'est pas moins vrai que la Commission a considéré, elle aussi, qu'il y a une différence entre les deux notions.

La Sous-Commission, au cours de sa troisième session, a adopté une autre résolution relative à la définition des minorités aux fins de mesures de protection qu'entendrait prendre l'Organisation des Nations Unies (document E/CN.4/358-E/CN.4/Sub.2/119 - 30 janvier 1950, page 18).

Voir sur ces sujets les deux études suivantes préparées par le Secrétaire général : "Les principaux types et les causes de discrimination" (document E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1, 7 juin 1949), "Définition et classification des minorités" (document E/CN.4/Sub.2/85, 27 décembre 1949).

En second lieu, il est courant que des instruments différents règlent dans une mesure différente la même situation. Si ces instruments ne se contredisent pas, il n'y a aucune raison de considérer que l'un abroge l'autre.

On conclura donc qu'il n'y a pas de raison de considérer que la Charte des Nations Unies a implicitement abrogé les engagements en matière de protection des minorités.

Sans doute le fait que la notion de la protection des droits de l'homme et de la non-discrimination ait été adoptée par la Charte des Nations Unies présente un intérêt considérable pour la question générale que nous examinons, mais cet intérêt n'existe que si l'on se place à d'autres points de vue, notamment à celui de l'application de la clause rebus sic stantibus.

B. Les traités de paix suivant la Deuxième guerre mondiale

Des traités de paix ont été conclus à Paris le 10 février 1947, avec la Bulgarie, la Finlande, la Hongrie, l'Italie et la Roumanie, qui avaient pris part à la guerre aux côtés de l'Allemagne. Un traité est en discussion avec l'Autriche. Le cas de l'Albanie est à part ¹⁾.

Lesdits traités de paix contiennent tous des dispositions relatives à la protection des droits de l'homme ²⁾ et ils ne contiennent pas de dispositions relatives à la protection des minorités.

1) L'Albanie, qui était liée par une déclaration souscrite devant le Conseil au moment de son admission à la Société des Nations, a été absorbée en 1939 par l'Empire italien. Le Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie reconnaît le rétablissement de l'Etat albanais sans qu'un traité de paix doive être signé avec lui.

2) Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 avec la Bulgarie :
Article 2 : "La Bulgarie prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion."

Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 avec la Finlande :
Article 6 : "La Finlande prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales y compris la liberté de l'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion."

(voir suite de la note 2) page suivante)

2) (suite)

Article 7 : "La Finlande qui, en conformité de la Convention d'armistice, a pris des mesures pour libérer, quelle que soit leur nationalité, toutes les personnes internées en raison de leur activité en faveur des Nations Unies ou de leurs sympathies pour celles-ci ou à cause de leur origine raciale et pour abroger la législation discriminatoire et les restrictions imposées à ces personnes, complétera ces mesures et, à l'avenir, elle ne prendra aucune mesure ni dictera aucune loi qui serait incompatible avec les buts du présent article."

Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 avec la Hongrie :

Article 2 : 1. "La Hongrie prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion."

2. "La Hongrie s'engage en outre à ce que les lois en vigueur en Hongrie ne comportent, soit dans leur texte, soit dans les modalités de leur application, aucune discrimination directe ou indirecte entre les ressortissants hongrois en raison de leur race, de leur sexe, de leur langue, de leur religion, tant en ce qui concerne leur personne, leurs biens, leurs intérêts commerciaux, professionnels ou financiers, leur statut, leurs droits politiques et civils qu'en toute autre matière."

Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 avec l'Italie :

Article 15 : "L'Italie prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion."

Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 avec la Roumanie :

Article 3 : 1. "La Roumanie prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion."

2. "La Roumanie s'engage en outre à ce que les lois en vigueur en Roumanie ne comportent, soit dans leur texte, soit dans les modalités de leur application, aucune discrimination directe ou indirecte entre les ressortissants roumains en raison de leur race, de leur sexe, de leur langue, de leur religion, tant en ce qui concerne leur personne, leurs biens, leurs intérêts commerciaux, professionnels ou financiers, leur statut, leurs droits politiques et civils qu'en toute autre matière."

La question se pose, dans le cas de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie, de savoir si les nouveaux traités de paix ont implicitement abrogé ou considéré comme abrogées les dispositions des traités antérieurs 1) (traités de paix consécutifs à la Première guerre mondiale dans le cas de la Bulgarie et de la Hongrie et traité de minorité dans le cas de la Roumanie), qui établissaient un régime de protection des minorités.

Dans le cas de l'Autriche, liée par le Traité de paix de 1919, qui contenait des dispositions relatives à la protection des minorités 2), le "traité d'Etat" qui doit tenir lieu de traité de paix n'a pas encore été conclu, mais il est en préparation et les dispositions du projet ont été, pour notre étude, d'un très grand intérêt.

Pour ce qui est de la Finlande, le régime de protection des minorités antérieurement établi concerne exclusivement les îles d'Aland dont la situation est très spéciale, et non l'ensemble du territoire finlandais. Le cas de la Finlande ne présente donc pas d'intérêt particulier.

En ce qui concerne l'Italie, elle n'avait pas contracté d'engagements envers ses minorités, dès lors son cas est sans intérêt.

Deux points doivent être successivement examinés : 1) Les auteurs des nouveaux traités de paix pouvaient-ils abroger les dispositions concernant la protection des minorités contenues dans des traités antérieurs et 2) Ont-ils voulu les abroger ?

1) Traité de paix signé à Neuilly, le 27 novembre 1919 avec la Bulgarie (articles 49 à 57).

Traité de paix signé à Trianon, le 4 juin 1920 avec la Hongrie (articles 54 à 60).

Traité de minorité signé à Paris, le 9 décembre 1919 entre les principales Puissances alliées et la Roumanie (traité en douze articles).

2) Traité de paix signé à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919 (articles 62 à 69).

1. Les auteurs des nouveaux traités de paix avaient-ils le pouvoir d'abroger les dispositions concernant la protection des minorités contenues dans des traités antérieurs ? 1)

La raison pour laquelle cette question doit être posée est que la liste des Etats Parties aux nouveaux traités de paix n'est pas la même que la liste des Etats Parties aux traités antérieurs établissant un régime de protection des minorités.

Certains des Etats Parties aux traités antérieurs, tels l'Italie, ont combattu aux côtés de l'Allemagne, et ceci suffit à expliquer leur non participation aux traités nouveaux. Mais d'autres ont été neutres au cours de la Deuxième guerre mondiale, d'autres encore ont compté parmi les Nations Unies, mais ils n'ont pas été en guerre avec la Bulgarie, la Hongrie ou la Roumanie ou ils n'ont pas participé à la guerre en Europe 2). Les nouveaux traités de paix conclus sans la participation de ces deux catégories d'Etats auraient-ils pu abroger les clauses relatives à la protection des minorités contenues dans les traités antérieurs

-
- 1) Il était prévu dans les instruments instituant un régime de protection des minorités que ce régime ne pourrait être modifié qu'avec l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. La disparition de la Société des Nations a rendu ce procédé d'amendement ou d'abrogation inapplicable.
- 2) Le préambule du Traité de paix avec la Bulgarie débute par l'énumération des Etats parties au traité et indique les raisons pour lesquelles ces Etats y sont parties : "L'Union des Républiques socialistes soviétiques..... et la République fédérative populaire de Yougoslavie, en tant qu'Etats en guerre avec la Bulgarie et qui ayant participé à la lutte avec des forces militaires importantes contre les Etats européens ennemis désignés ci-après sous le nom de "Puissances alliées et associées", d'une part, et la Bulgarie, d'autre part....".

auxquels ils étaient parties 1).

C'est un principe du droit international que pour qu'un traité soit régulièrement révisé, il faut obtenir le consentement de tous les Etats parties audit traité.

1) Cas de la Bulgarie

Le Traité de paix de Paris de 1947 a été signé par les douze Puissances suivantes :

Australie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Etats-Unis d'Amérique, Grèce, Inde, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Union Sud-Africaine, République fédérative populaire de Yougoslavie.

Le Traité de paix de Neuilly de 1919 portait les signatures des dix Puissances suivantes qui ne figurent pas au Traité de 1947 : Belgique, Canada, Chine, France, Hedjaz, Italie, Japon, Pologne, Portugal, Roumanie.

Cas de la Hongrie

Le Traité de paix de Paris de 1947 a été signé par les douze Puissances suivantes :

Australie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Inde, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Union Sud-Africaine, République fédérative populaire de Yougoslavie.

Le Traité de paix de Trianon de 1920 portait les signatures des treize Puissances suivantes qui ne figurent pas au Traité de 1947 :

Belgique, Chine, Cuba, France, Grèce, Italie, Japon, Nicaragua, Panama, Pologne, Portugal, Roumanie, Siam.

Cas de la Roumanie

Le Traité de paix de Paris de 1947 a été signé par les dix Puissances suivantes :

Australie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Inde, Nouvelle-Zélande, Tchécoslovaquie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Union Sud-Africaine.

Le Traité des minorités avec la Roumanie de 1919 portait les signatures des cinq principales Puissances alliées et associées de l'époque, soit : Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie et Japon. Par conséquent, trois Puissances : la France, l'Italie et le Japon, ne figurent pas parmi les signataires du Traité de 1947, alors qu'elles étaient signataires du Traité de 1920.

En ce qui concerne l'Italie, l'Article 12 du Traité de paix du 10 février 1947 comporte l'engagement pour elle "de reconnaître la pleine valeur des traités de paix avec la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Finlande, ainsi que des autres accords ou arrangements qui ont été conclus ou qui seront conclus par les Puissances alliées et associées en ce qui concerne l'Autriche, l'Allemagne et le Japon, en vue du rétablissement de la paix".

En ce qui concerne le Japon, autre Etat vaincu dans la Deuxième guerre mondiale, le traité de paix contiendra certainement une disposition semblable.

Cependant, on constate qu'il est d'une pratique constante qu'à la suite d'une guerre ou d'une crise internationale, une conférence de la paix ou un congrès abroge les clauses territoriales ou politiques de traités antérieurs, alors même que les listes des parties au nouveau traité et aux anciens traités ne coïncident pas. En pareil cas, on s'assure le consentement des Etats qui sont directement intéressés par le changement, tandis qu'on croit pouvoir se passer du consentement des autres Etats que le changement en question n'intéresse pas directement.

Or précisément, les dispositions concernant la protection des minorités ne sont pas des dispositions établies dans l'intérêt particulier des Etats vis-à-vis desquels l'engagement est pris, elles n'imposent à proprement parler aucune prestation en leur faveur.

Le caractère d'intérêt général des obligations en matière de protection des minorités est attesté par le fait que les Puissances qui, après la Première guerre mondiale, avaient adopté des régimes de protection des minorités avaient donné au Conseil de la Société des Nations statuant à la majorité le pouvoir de modifier ces régimes ¹⁾.

-
- 1) Dans les traités de minorités avec la Grèce (article 16), la Pologne (article 12), la Roumanie (article 12), le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (article 11) et la Tchécoslovaquie (article 14), on trouve cette clause :

"Elles (les stipulations en faveur des minorités) 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".

Le libellé des traités de paix était légèrement différent :

"Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Puissances alliées et associées représentées dans le Conseil s'engagent respectivement 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."

Voir Traité de paix de Saint-Germain avec l'Autriche (article 69) ; Traité de paix de Neuilly avec la Bulgarie (article 57), Traité de paix de Trianon avec la Hongrie (article 60).

Le Traité de paix de Lausanne avec la Turquie reprend la formule des traités de minorités.

Des dispositions semblables se retrouvent dans les déclarations faites par l'Albanie (article 7) et la Lithuanie (article 9) au moment de leur admission dans la Société des Nations, ainsi que dans la déclaration faite par l'Irak (article 10).

2. Les auteurs des nouveaux traités de paix ont-ils entendu abroger ou ont-ils considéré comme déjà dépourvues de valeur les dispositions des traités relatifs à la protection des minorités ?

Comme on l'a dit, les nouveaux traités, d'une part, assurent à toutes les personnes soumises à la juridiction bulgare, hongroise ou roumaine (c'est-à-dire aux éléments minoritaires comme aux autres éléments de la population) la jouissance des droits de l'homme et l'absence de discriminations et, d'autre part, ils ne reproduisent pas les dispositions assurant aux minorités des droits spéciaux qui se trouvaient dans les traités antérieurs.

Il serait sans doute inexact de dire que les auteurs des nouveaux traités de paix ont entendu abroger implicitement les dispositions des traités antérieurs relatives à la protection des minorités. La vérité semble être qu'ils ont considéré que ces dispositions, du fait des circonstances, avaient déjà perdu leur valeur et ils ont comblé le vide laissé par cette disparition en insérant dans les nouveaux traités d'autres dispositions qui, en partie, reproduisent les dispositions des anciens traités. Les observations suivantes corroborent cette interprétation :

a) Le fait que les nouveaux traités ont pris soin de prévoir la reconnaissance générale des droits de l'homme et l'absence de discrimination.

On pourrait certes penser que les auteurs des nouveaux traités ont voulu, tout en considérant que l'obligation inscrite dans les anciens traités était encore en vigueur, formuler une fois de plus ladite obligation dans les nouveaux traités.

Ainsi, en formulant l'obligation une nouvelle fois, on lui aurait donné plus de force. En effet, on aurait engagé l'Etat déjà obligé vis-à-vis d'autres Etats que ceux parties aux anciens traités et on aurait donné à l'obligation inscrite dans les nouveaux traités une forme plus systématique et plus développée 1).

1) L'obligation relative aux droits de l'homme et à l'absence de discrimination était ainsi formulée dans les anciens traités :

Traité de paix de Neuilly avec la Bulgarie :

Article 50 : "La Bulgarie s'engage à accorder à tous les habitants de la Bulgarie 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 Bulgarie 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 ou les bonnes moeurs."

(voir suite de la note 1) page suivante)

1) (suite)

Article 53 : "Tous les ressortissants bulgares 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 bulgare 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..."

Article 54 : "Des ressortissants bulgares 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 bulgares."

Traité de paix de Trianon avec la Hongrie :

Article 55 : "La Hongrie s'engage à accorder à tous les habitants de Hongrie 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 Hongrie 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 moeurs.

Article 58 : "Tous les ressortissants hongrois 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 hongrois 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.

"Les ressortissants hongrois 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 hongrois....."

Traité de minorité avec la Roumanie :

Article 2 : "Le Gouvernement roumain 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 Roumanie 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 moeurs."

Article 8 : "Tous les ressortissants roumains 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 roumain 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...."

Article 9 : "Les ressortissants roumains 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 roumains..."

- b) Le fait que les nouveaux traités ne contiennent aucune disposition conférant des droits particuliers aux minorités :
- i) Si les auteurs des nouveaux traités avaient voulu que les minorités conservassent des droits particuliers pour leur permettre de maintenir leurs particularités, on ne voit pas pourquoi ils n'auraient pas employé la même méthode que pour les droits de l'homme et l'absence de discrimination et pourquoi ils n'auraient pas inséré dans les traités de paix des dispositions à cet effet ¹⁾. Cela eût été d'autant plus indiqué que ces dispositions conférant des droits particuliers aux minorités ont un caractère exceptionnel, que ce sont elles qui, dans la pratique, avaient donné lieu à plus de difficultés et qu'enfin, ce système apparaissait spécialement lié à la garantie de la Société des Nations.
 - ii) Il faut noter que l'ancien système de protection des minorités fut évoqué par diverses délégations à la Conférence de la paix. Ces interventions furent très caractéristiques. Leurs auteurs, de façon expresse ou implicite, parlèrent de l'ancien système pour le condamner et le rejeter.

1) Voir Traité de paix de Neuilly avec la Bulgarie.
Article 53 : "... Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage pour tout ressortissant bulgare 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."
Article 54 : "Des ressortissants bulgares 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 bulgares. 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 d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion."
Article 55 : "En matière d'enseignement public, le Gouvernement bulgare accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants bulgares de langue autre que la langue bulgare, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants bulgares. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement bulgare de rendre obligatoire l'enseignement de la langue bulgare dans lesdites écoles."
"Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants bulgares appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation de sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité."

Traité de paix de Trianon avec la Hongrie;

Voir dispositions correspondantes des articles 58 et 59.

Traité de minorité avec la Roumanie :

Voir dispositions correspondantes des articles 8, 9 et 10.

M. Tataresco au nom de la Roumanie disait le 2 septembre 1946 :

"La Roumanie déclare qu'elle accepte non seulement toutes les garanties internationales prévues dans un tel domaine par la Charte, mais aussi toute procédure non discriminatoire destinée à compléter, le cas échéant, de pareilles garanties.

Mais elle ne saurait accepter un système rappelant l'ancien statut des minorités, établi après la Première guerre mondiale, qui n'a guère été heureux dans ses résultats." 1)

Le délégué de la Hongrie le 14 août 1946, après avoir rappelé le régime de protection des minorités et dit que le mauvais usage qui en avait été fait ne justifierait pas l'abandon de toute garantie, ajoutait :

"Il est à la connaissance du Gouvernement hongrois que l'Organisation des Nations Unies veut procéder à la codification des droits de l'homme. Mais ce travail peut prendre du temps..... il serait donc nécessaire de faire en sorte que les Etats à population mixte de l'Europe centrale et de l'Europe orientale fussent amenés à contracter des engagements spéciaux concernant l'exercice de ces libertés jusqu'à l'entrée en vigueur du code prévu par l'Organisation des Nations Unies." 2)

1) Déclaration faite par M. Tataresco à une séance commune des Commissions politiques et territoriales pour la Hongrie et la Roumanie.

Le délégué de la Roumanie disait encore : "Sur le plan international, la Charte des Nations Unies, en tenant compte également des tristes expériences faites entre les deux guerres avec les traités qui, en 1919-1920, avaient imposé des obligations minoritaires à une seule catégorie d'Etats au détriment du principe de l'égalité juridique des Etats, a adopté la conception plus large, celle de la protection internationale des droits de l'homme. Cette protection a, sur l'ancien système de la protection des minorités, la supériorité qu'elle institue un régime égal pour tous, majorités aussi bien que minorités et qu'elle défend l'homme comme tel, sans distinction de race, sexe, langue ou religion."

(Doc. CP (Rou/P/Doc. 8, pp 17 et 18).

2) Doc. CP. Plen. 17 page 5.

Le délégué de l'Australie déclarait le 21 septembre 1946 devant la Commission politique et territoriale pour l'Italie que "l'origine de la proposition des Etats-Unis d'Amérique aux traités de minorités de la fin de l'autre guerre... mais les traités de minorités allaient plus loin parce qu'ils contenaient la même disposition juridique fondamentale que l'on retrouve pratiquement à peu près dans les mêmes termes que l'amendement australien ¹⁾ et de ce point de vue on doit convenir que les traités présents marquent un recul par rapport à ceux de Versailles".²⁾

Il est vrai que la Roumanie et la Hongrie étaient intéressées dans la question en ce qu'elles avaient des obligations concernant la protection des minorités.

Quant à l'Australie, elle était parfaitement désintéressée dans la question.

c) Le cas du traité avec l'Autriche.

Il faut noter qu'il a été décidé d'insérer dans le "traité d'Etat" en cours de négociations avec l'Autriche des clauses concernant la protection des minorités croates et slovènes. Or, on sait que le Traité de paix avec l'Autriche signé à St-Germain en Laye le 10 septembre 1919 contenait des dispositions

1) Il s'agissait d'une proposition visant à la création d'une Cour des droits de l'homme.

2) Doc. CP/HP 10ème séance.

concernant la protection des minorités ¹⁾ analogues à celles contenues dans les autres traités de paix de la même période.

1) Traité de paix de St-Germain en Laye signé avec l'Autriche :

Article 66 : "...Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage pour tout ressortissant d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques.

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

Article 67 : "Les ressortissants autrichiens 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 autrichiens. 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 d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion."

Article 68 : "En matière d'enseignement public, le Gouvernement autrichien accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants autrichiens de langue autre que la langue allemande, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants autrichiens. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement autrichien de rendre obligatoire l'enseignement de la langue allemande dans lesdites écoles.

"Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants autrichiens 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 un but d'éducation, de religion ou de charité."

CHAPITRE IV
LES TRANSFERTS DE TERRITOIRES ET LES MOUVEMENTS DE POPULATIONS
OPÉRES EN SUITE DE LA GUERRE

Au cours et à la suite de la dernière guerre d'une part, des changements considérables sont intervenus concernant le statut ou l'assiette territoriale de certains Etats ou territoires assujettis à des obligations concernant la protection des minorités, d'autre part, des mouvements considérables de population se sont produits portant principalement sur les éléments qui représentaient auparavant des éléments minoritaires.

Il est évident que là où des populations minoritaires ont disparu du territoire, soit qu'elles aient été massacrées - comme ce fut malheureusement le cas pour les juifs -, soit qu'elles aient été transférées d'autorité sur le territoire d'un autre Etat - comme ce fut le cas pour le gros des minorités allemandes de Pologne, de Tchécoslovaquie et de Hongrie - soit qu'elles se soient enfuies sans esprit de retour, les minorités disparues n'ont plus besoin d'être protégées. Il est non moins évident que, quand à la suite d'un changement territorial, les éléments précédemment minoritaires ont été incorporés à l'Etat auquel ils se rattachaient par leurs caractères nationaux, ils ont cessé de constituer une minorité et ils n'ont plus besoin de protection.

Mais quel que soit l'intérêt de ces constatations, elles n'épuisent pas le sujet. En effet, sauf dans le cas où tous les éléments minoritaires auraient complètement disparu, certaines questions continuent à se poser.

(Observation. Nous partons de l'hypothèse que dans tous les cas, les décisions prises pour effectuer des changements territoriaux ou des transferts de populations étaient régulières du point de vue du droit international).

A - Effets des changements territoriaux

Ces changements sont divers. Dans certains cas, tels celui de la ville libre de Dantzig, et celui du Territoire de Memel, c'est le Territoire lui-même soumis au régime de la protection des minorités qui a disparu en tant qu'entité politique¹⁾.

1) Nous ne tenons pas compte de l'annexion temporaire de la ville libre de Dantzig et du Territoire de Memel au Reich hitlérien. La ville libre de Dantzig a été rattachée à la Pologne, le Territoire de Memel à l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Dans d'autres cas, une partie du territoire de l'Etat assujetti à des obligations concernant la protection des minorités a été transférée à un autre Etat qui n'était pas lui-même assujetti à de telles obligations. C'est le cas de la partie orientale de la Pologne et celui de la Russie subcarpathique rattachées à l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Enfin, un Etat assujetti à des obligations concernant la protection des minorités a pu annexer de nouveaux territoires. Tel est le cas de la Pologne qui a annexé des territoires qui antérieurement à 1939 faisaient partie de l'Allemagne.

Un principe semble fournir la clef de toutes ces situations. Les obligations concernant la protection des minorités représentent des obligations "personnelles" de l'Etat ou des territoires assujettis à ces obligations. Ces obligations ont été souscrites par un Etat ou territoire déterminé en fonction de sa situation particulière à un moment donné. Un changement de souveraineté territorial transforme souvent de façon complète les données du problème pour un territoire considéré. Il arrivera que la minorité protégée cesse d'être une minorité tandis que l'élément précédemment majoritaire deviendra une minorité. Dès lors, l'Etat "successeur" qui absorbe un territoire autonome ou qui annexe un territoire détaché d'un autre Etat n'hérite pas des obligations concernant la protection des minorités assumées par ce territoire ou par cet Etat.

Lors du changement territorial opéré, on établira si on le juge à propos un nouveau régime de protection des minorités pour remplacer celui qui a disparu.

B. Effets des mouvements de population

Comme on l'a dit, les éléments minoritaires qui, pour une cause quelconque, ont disparu, n'ont plus besoin de protection, et si tous les éléments minoritaires ont disparu sur le territoire d'un Etat donné, le régime de protection des minorités prend fin, n'ayant plus d'objet.

Mais des questions se posent s'il reste encore des éléments minoritaires.

1° - Cas des éléments minoritaires qui par suite d'une exception faite en leur faveur ont échappé à un transfert obligatoire

Il faut noter que les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et l'Union des Républiques socialistes soviétiques décidèrent à Potsdam, le 2 août 1945, que le transfert en Allemagne des

populations de caractère allemand se trouvant en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie devrait être entrepris.¹⁾

L'effet de cette décision était évidemment de rendre sans objet le régime de protection des minorités en ce qui concerne les populations de caractère allemand transférées en Allemagne.

Mais il faut envisager le cas des éléments allemands que les Gouvernements polonais, tchèques et hongrois consentiraient à garder sur leur territoire bien qu'ils soient en droit de les en faire partir. Peut-on dire que, dans ce cas, le régime de protection des minorités doit continuer à s'appliquer en faveur desdits éléments?

Il semble que l'on soit fondé à répondre par la négative. En effet, si les gouvernements précités étaient fondés à transférer d'autorité les populations de caractère allemand hors de leur territoire, dans le cas où ils faisaient à certains éléments la faveur de les autoriser à rester, ils étaient en droit de subordonner cette faveur à la condition que les populations ne bénéficieraient plus d'un régime d'exception, ceci en vertu de la maxime : "qui peut le plus peut le moins". Autrement, le régime de protection des minorités établi au profit des minorités se retournerait contre elles. En effet, l'Etat qui serait en droit d'expulser les minorités ne pourrait les garder qu'en leur faisant un régime de faveur. Il serait ainsi incité à expulser des éléments qu'il aurait consenti à garder s'il avait pu leur appliquer le droit commun.

Cette décision des trois grandes Puissances parties à l'Accord de Potsdam est-elle opposable aux autres Etats parties au traité de minorité du

1) Protocole des délibérations de la Conférence, Berlin, 2 août 1945.

"Les trois gouvernements, après avoir examiné la question sous tous ses aspects, reconnaissent qu'il y aurait lieu de procéder au transfert en Allemagne des populations allemandes restant en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie. Ils sont d'accord pour estimer que ces transferts devront être effectués de façon ordonnée et humaine....."

du 28 juin 1919 concernant la Pologne?¹⁾

On se référera à ce que nous avons dit plus haut concernant le droit des auteurs des nouveaux traités de paix de défaire ou de contredire l'oeuvre des précédents traités de paix.

2° - Cas des autres minorités non sujettes à un transfert obligatoire

Mais dans les trois pays dont il vient d'être question, la minorité allemande n'était pas la seule minorité qui bénéficiait du régime de protection des minorités. La décision de Potsdam n'affecte pas les autres minorités de race, de religion ou de langue qui bénéficiaient aussi du régime de protection des minorités.

1) L'Italie et le Japon étant hors de cause, il reste la France et les Dominions britanniques et l'Inde qui avaient signé le traité du 28 juin 1919 et qui ne sont pas engagés actuellement par la signature du Royaume-Uni.

Titre 2

LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES

(Clases rebus sic stantibus)

Considérations générales

1. Le droit international admet que dans certains cas un changement essentiel des circonstances de fait dans lesquelles un traité a été conclu peut rendre ce traité caduc. En pareil cas joue la clause rebus sic stantibus invoquée par les gouvernements. 1)

1) La doctrine admet la clause rebus sic stantibus.

Les gouvernements l'ont à de nombreuses reprises invoquée. (Voyez Charles Rousseau, Principes généraux du droit international public, Tome I, 1944, pages 594 à 605.)

Cette clause a été invoquée deux fois devant la Cour permanente de Justice internationale par le Gouvernement français.

Il s'agissait la première fois de l'affaire des décrets de nationalité, pris par le Gouvernement français concernant la Tunisie et le Maroc. La Cour ne s'est pas prononcée sur l'applicabilité de la clause (Voir avis consultatif du 7 février 1923, Série B, n° 4).

Il s'agissait la seconde fois de l'affaire des zones franches de Haute Savoie et du pays de Gex. La Cour estima que le changement des circonstances entraînant la caducité du traité ne s'était pas produit. Elle dit à ce sujet:

"L'argument du Gouvernement français, selon lequel l'établissement des douanes fédérales suisses en 1849 justifie la prétention que les stipulations antérieures en vertu desquelles les zones ont été créées, sont devenues caduques à raison du changement survenu dans les circonstances en vue desquelles les zones avaient été instituées, tombe, parce qu'il n'est pas prouvé que les zones aient en fait été créées en considération de circonstances qui cessèrent d'exister lorsque furent instituées en 1849 les douanes fédérales.

1) Suite de la note de la page précédente.

"Comme, pour des considérations de fait, l'argument français ne saurait être retenu, il devient inutile, pour la Cour, d'examiner l'une quelconque des questions de principe qui se posent à propos de la théorie de caducité des traités à raison du changement de circonstances, telles que la mesure dans laquelle cette théorie peut être considérée comme constituant une règle de droit international, les cas dans lesquels, si la théorie était reconnue, elle pourrait être appliquée, ou par quelle méthode..."

(Voir Arrêt du 7 juin 1952 - Série AB, n° 46).

Mais si le droit international admet la clause rebus sic stantibus il lui donne une portée très limitée et l'entoure de conditions restrictives, si bien que l'application de ladite clause a un caractère exceptionnel. En effet, les circonstances politiques changent continuellement sans que l'existence des traités en soit affectée. L'intérêt qu'un traité présentait pour un Etat au moment de la conclusion peut diminuer ou disparaître ultérieurement sans que cet Etat puisse légitimement invoquer ce fait pour se délier de ses obligations.

Il n'appartient pas au Secrétaire général de définir dans cette étude les conditions qui doivent être remplies pour que l'on soit fondé à invoquer la clause rebus sic stantibus qui a donné lieu en doctrine à des divergences d'opinion et dont les Cours internationales n'ont pas eu jusqu'à présent l'occasion de donner une définition élaborée. Le Secrétaire général pense que s'il était nécessaire de se prononcer sur ce point, il serait préférable de laisser ce soin à une haute autorité internationale telle que la Cour internationale de Justice. Par ailleurs il faut noter que la question des traités est à l'ordre du jour de la seconde session de la Commission du droit international et que la clause rebus sic stantibus rentre dans ce sujet.

Cependant aux fins de la présente étude le Secrétaire général pense qu'il doit se guider selon une définition restrictive de la clause ¹⁾ sans vouloir par là affirmer que cette définition devrait être retenue par les cours ou les autres autorités internationales qui pourraient être appelées à se prononcer sur la portée de la clause rebus sic stantibus. Il partira de cette conception que les conditions suivantes doivent être réunies pour que la clause rebus sic stantibus soit appelée à jour. Il faut en premier lieu qu'aient disparu certaines conditions de fait existant au moment de la conclusion du traité en l'absence desquelles les parties n'auraient pas contracté. Il faut en second lieu que les circonstances nouvelles soient essentiellement différentes de celles qui existaient au moment où le traité avait été conclu de telle sorte qu'elles rendent moralement et politiquement impossible l'application du traité.

1) On trouve dans Research in International Law under the Auspices of the Faculty of the Harvard Law School, Part III, une nomenclature des opinions exprimées par les auteurs au sujet de la clause rebus sic stantibus :
(voir pages llll et seq.)

2. Si un changement de circonstances s'est produit qui doit décider que ce changement rentre dans les prévisions de la clause rebus sic stantibus, quelle procédure doit être suivie par l'Etat qui invoque la clause rebus sic stantibus pour être libéré de ses obligations?

L'Etat qui invoque ladite clause ne peut semble-t-il se libérer de sa seule autorité. Il doit obtenir l'assentiment des autres Parties contractantes.¹⁾ A défaut d'une telle entente, il doit faire reconnaître le bien-fondé de sa prétention par un organe international compétent²⁾ qui pourrait être un organe dirigeant des Nations Unies ou la Cour internationale de Justice.

Le Secrétaire général se borne à ces indications, pensant qu'il n'a pas à traiter cette question d'ordre général. Il lui appartient seulement d'indiquer les principaux changements de circonstances qui pourraient être retenus.

3. Il s'agit de voir si en matière de protection des minorités, tant les conditions politiques générales du monde international que la condition spéciale des Etats assujettis à des obligations ont changé de façon si radicale que la clause rebus sic stantibus puisse jouer.

Quatre facteurs importants peuvent être relevés, qui se sont produits depuis que des engagements concernant la protection des minorités ont été pris, à savoir:

1. La disparition de la Société des Nations,
2. L'expérience du régime de protection des minorités pendant l'entre deux guerres;
3. Les changements considérables de la situation des Etats liés ou spécialement intéressés par les engagements concernant la protection des minorités;
4. La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non discrimination par la Charte des Nations Unies.

1) Le Protocole signé le 17 janvier 1871 à la Conférence de Londres dispose :

"Les Puissances reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune d'elles ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des Parties contractantes, au moyen d'une entente amicale".

2) C'est la solution qui a été consacrée par les articles 2 et 7 du Protocole de paix, d'amitié et de coopération signé à Rio-de-Janeiro le 24 mai 1934 entre la Colombie et le Pérou (Voir Recueil général périodique et critique des décisions, conventions et lois relatives au droit international, public et privé, 1934, 5, 15).

CHAPITRE V

LA DISPARITION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Historiquement et politiquement, la protection des minorités a été liée au système de la Société des Nations qui a disparu avec la seconde guerre mondiale. De l'opinion générale des gouvernements souvent manifestée est que le système de la Société des Nations et tout ce qui s'y rattachait n'a plus d'existence juridique. Il semble bien, comme on l'a dit plus haut, que dans l'esprit des auteurs des nouveaux traités de paix, les obligations relatives à la protection des minorités n'avaient ni été abrogées ni confirmées parce qu'elles étaient chose morte.

Mais on constate que la disparition de la Société des Nations a entraîné deux conséquences particulières d'une grande importance au point de vue du changement des circonstances, à savoir : la disparition de la garantie de la Société des Nations et la possibilité d'une modification du régime de protection des minorités par le Conseil de la Société des Nations.

A. La disparition de la garantie de la Société des Nations

Cette disparition a été déjà examinée (pages 20 et 21) pour savoir si elle ne pouvait pas avoir l'effet d'une cause ordinaire d'extinction des obligations. La conclusion a été négative.

Cependant, la garantie de la Société des Nations était une pièce très importante, au point de vue pratique, du système de la protection des minorités, et elle avait été regardée comme telle au moment où furent pris les engagements. La disparition de ladite garantie, en même temps qu'elle enlève au système une grande partie de sa valeur, constitue un fait nouveau considérable.

B. La possibilité d'une modification des obligations par le Conseil de la Société des Nations n'existe plus

Les Traités et Déclarations concernant la protection des minorités prévoyaient que les obligations des Etats assujettis pourraient être modifiées avec "l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations".

Cette disposition permettait d'alléger, voire de mettre entièrement fin à l'obligation d'un Etat. La disparition de la Société des Nations supprime cette procédure avantageuse pour les Etats obligés. Les obligations de ceux-ci ne pourraient plus être modifiées qu'avec le consentement de toutes les autres Parties contractantes. Par là, l'économie du système se trouve altérée.

CHAPITRE VI

LA RECONNAISSANCE DES DROITS DE L'HOMME ET DU

PRINCIPE DE LA NON DISCRIMINATION PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES

La Charte des Nations Unies, comme il a déjà été dit, a retenu le principe du respect des droits de l'homme et de la non discrimination entre les individus en raison de la race, du sexe, de la langue ou de la religion. En application de la Charte, l'Assemblée générale a édicté le 10 décembre 1948 une Déclaration universelle des droits de l'homme qui définit ces droits.¹⁾

1) Dans les traités de paix conclus avec les Etats vaincus, des obligations relatives aux droits de l'homme ont été insérées (Bulgarie, article 2; Finlande article 6; Hongrie, article 2; Italie, article 15; Roumanie, article 3;)

Les accords de tutelle contiennent une référence aux droits de l'homme.

L'article 3 de l'Accord de tutelle pour le territoire du Togo sous l'administration britannique approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 dispose : "L'autorité chargée de l'administration s'engage à administrer le territoire, de manière à réaliser les fins éventuelles du régime international de tutelle énoncées à l'Article 76 de la Charte des Nations Unies".

Voyez aussi :

Accord de tutelle pour le Territoire du Cameroun sous administration britannique, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 3);

Accord de tutelle pour le Territoire du Tanganyika sous administration britannique, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 3);

Accord de tutelle pour le Territoire de la Nouvelle-Guinée sous administration australienne, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 3);

Accord de tutelle pour le Territoire du Togo sous administration française approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 2);

Accord de tutelle pour le Territoire du Cameroun sous administration française, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 2);

Accord de tutelle pour le Territoire du Ruanda-Urundi sous administration belge, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 3);

Accord de tutelle pour le Territoire du Samoa occidental sous administration de la Nouvelle-Zélande, approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946 (article 4);

Accord de tutelle pour le Territoire de Nauru sous administration de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, approuvé par l'Assemblée générale le 1er novembre 1947 (article 3);

Accord de tutelle pour les Iles, antérieurement sous mandat japonais, approuvé par le Conseil de sécurité le 2 avril 1947 (article 4).

Or, le respect des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales et la non discrimination sont les deux premiers éléments du régime de protection des minorités institué à la suite de la Première guerre mondiale. Seul, le troisième élément de ce régime, à savoir la reconnaissance de droits spéciaux (droit à l'usage de la langue dans les actes et procédures publiques, droit d'entretenir des institutions scolaires, culturelles avec le concours de l'Etat) est absent des prévisions de la Charte. Mais les deux premiers éléments ont une valeur considérable et s'ils étaient appliqués par les Etats, ils garantiraient les minorités contre les persécutions, vexations et mesures de défaveur qu'elles ont à redouter.

Le régime de protection des droits de l'homme présente par rapport au régime de protection des minorités deux différences qui traduisent les tendances actuelles du droit et de la politique internationale. En premier lieu, le respect des droits de l'homme et la non discrimination sont des principes d'application universelle alors que le régime de protection des minorités était un régime d'exception qui s'appliquait à une minorité d'Etats. En second lieu, le respect des droits de l'homme et la non discrimination s'appliquent à l'intérieur de l'Etat à tous les individus, tandis que le régime de protection des minorités était un régime d'exception établi en faveur d'un élément de la population.

Cela ne signifie pas que la protection des minorités ne peut pas, même dans le monde actuel être maintenue ou adoptée dans certains cas spéciaux. Mais c'est un système qui a été dans une large mesure supplanté par un autre et qui ne jouit plus du même crédit qu'au lendemain de la Première guerre mondiale.

CHAPITRE VII

L'EXPERIENCE DU REGIME DE PROTECTION DES MINORITES

PENDANT L'ENTREE DEUX GUERRES

A l'expérience, le régime de protection des minorités n'a pas donné dans la plupart des cas les résultats qu'on en attendait.

A. Cas des minorités nationales

Un des buts visés par les fondateurs du régime de protection des minorités était de consolider la paix et la bonne entente entre les nations.

On espérait que les pays vaincus prendraient plus facilement leur parti des amputations subies par eux si les éléments minoritaires détachés d'eux étaient bien traités et pouvaient conserver leur culture et leurs caractères nationaux. On espérait en même temps que les éléments minoritaires, satisfaits de leur sort, deviendraient des ressortissants loyaux des Etats auxquels ils étaient rattachés. Les faits ont démenti de façon brutale ces espoirs dans le cas de l'Allemagne et de la Hongrie et des minorités allemandes et hongroises dans les pays limitrophes.

Constatant le danger que l'existence de certaines minorités nationales pouvait faire courir à l'Etat, on a, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, procédé à des transferts massifs de populations minoritaires, que l'on a renvoyées dans les pays auxquels elles se rattachaient, par la langue, la culture, les sentiments. Ce procédé s'inspire d'une conception radicalement différente de celle de la protection des minorités. Il est logique de penser que là où on ne l'emploie pas, les minorités doivent se contenter du régime du respect des droits de l'homme et de la non discrimination dont la Charte a posé le principe - ce qui est déjà considérable - sans jouir de droits spéciaux.

Ces droits spéciaux étaient de nature à permettre aux éléments minoritaires de perpétuer indéfiniment leurs caractères nationaux et à mettre obstacle à une assimilation qui, en l'absence de ces droits spéciaux, aurait pu s'opérer naturellement en dehors de toute pression ou contrainte. Les Etats assujettis ont fait valoir que la protection était souvent un obstacle à l'achèvement de leur unité nationale.

B. Cas des minorités religieuses

On doit faire observer qu'en ce qui concerne les minorités religieuses, le régime de protection des minorités a fonctionné de façon satisfaisante à la fois pour les minorités et les Etats assujettis à des obligations au profit de ces minorités.

CHAPITRE VIII

LA SITUATION DES ETATS LIES OU SPECIALEMENT INTERESSES PAR DES ENGAGEMENTS CONCERNANT LA PROTECTION DES MINORITES A SUBI DES CHANGEMENTS CONSIDERABLES

Les Etats principalement intéressés par les engagements concernant la protection des minorités étaient en premier lieu les Etats assujettis à des obligations concernant le traitement de leurs minorités. C'était aussi parfois les Etats voisins auxquels les populations minoritaires se rattachaient par la race, la langue, la culture. L'établissement du régime de protection des minorités était dans une certaine mesure une satisfaction donnée à ces derniers Etats qui eussent préféré que les territoires où se trouvaient lesdites minorités leur fussent rendus ou leur fussent rattachés.

1. Pour ce qui est des Etats assujettis à des obligations concernant la protection des minorités, la plupart étaient des Etats nouvellement reconstitués ou considérablement agrandis au lendemain de la Première guerre mondiale. Tel était le cas de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie.

Les grandes Puissances alliées et associées, grâce aux efforts et sacrifices desquelles la victoire avait été obtenue, obligèrent les Etats nouvellement reconstitués ou agrandis à prendre en contrepartie des avantages territoriaux considérables qui leur étaient accordés, des engagements concernant le traitement des nombreux éléments minoritaires qui se trouvaient placés sous leur juridiction.

Les Etats liés par ces traités de minorités ne se trouvent plus au lendemain de la seconde guerre mondiale dans la même position qu'il y a 30 ans. La seconde guerre mondiale leur a infligé des souffrances et des pertes inouïes causées principalement par les Etats voisins avec lesquels les éléments minoritaires étaient en sympathie. Par ailleurs, leur seconde libération est due en partie à d'autres grandes Puissances que les grandes Puissances alliées et associées de la Première guerre mondiale signataires des traités de minorité. Comme on le sait l'Union des Républiques socialistes soviétiques n'est pas partie aux traités de paix et de minorités consécutifs à la Première guerre mondiale.

Quant à l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie, qui comptaient parmi les vaincus de la Première guerre mondiale, si elles furent assujetties à des obligations concernant la protection des minorités qui étaient relativement peu nombreuses, ce

fut en quelque sorte par voie de conséquence parce que leurs voisins, dont il a été question plus haut, étaient assujettis à de telles obligations.

2. En ce qui concerne les Etats voisins auxquels se rattachaient par la langue ou la culture les minorités nationales, leur position internationale a considérablement changé quoique de façons diverses.

L'Allemagne responsable de la Seconde guerre mondiale a dû, comme on l'a dit, recevoir les éléments minoritaires de caractère allemand transférés de Pologne, de Tchécoslovaquie et de Hongrie.

Quant à l'Union des Républiques socialistes soviétiques, elle a annexé la partie orientale de la Pologne où se trouvaient un grand nombre d'Ukrainiens et elle a annexé la Russie subcarpathique précédemment rattachée à la Tchécoslovaquie, la Bessarabie et la Bukovine précédemment rattachées à la Roumanie. Les éléments de caractère russe ou ukrainien situés en dehors de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sont maintenant peu nombreux et pour régler leur condition, s'il y a lieu, les Etats préféreront procéder à des négociations directes plutôt que de se référer aux anciens traités pour la protection des minorités auxquels l'Union des Républiques socialistes soviétiques n'est pas partie. On peut dire qu'en ce qui concerne l'Union des Républiques socialistes soviétiques et les Républiques populaires voisines, le changement des circonstances est radical.

Cependant, les considérations ci-dessus ne valent pas pour tous les Etats assujettis à des obligations concernant les minorités. La condition de certains d'entre eux n'a pas subi de changements tels. C'est le cas par exemple de la Turquie et de l'Irak.

CHAPITRE IX
LA NON APPLICATION DU RÉGIME DE PROTECTION
DES MINORITÉS DANS D'AUTRES PAYS

1. Juridiquement, les engagements en matière de protection des minorités ont été pris, soit vis-à-vis de la Société des Nations (dans le cas de Déclarations), soit vis-à-vis d'un certain nombre de Puissances dans le cas de traités.

Dans ces conditions, la situation d'un pays lié par des engagements en matière de minorités n'est pas affectée par le fait par exemple qu'un pays voisin, lié lui aussi par de tels engagements, n'applique plus en ce qui le concerne ces engagements. En effet, les autres parties vis-à-vis desquelles l'Etat est lié sont, soit la Société des Nations représentant la communauté internationale, soit l'ensemble des Etats parties au traité.

2. Cependant en fait lorsque le système de protection des minorités a été établi, on avait entendu lier un ensemble d'Etats appartenant à certaines régions géographiques. De la sorte, telles minorités situées dans l'Etat A, qui se rattachaient par les caractères nationaux à l'Etat B étaient protégées, tandis que telles minorités situées dans l'Etat B qui se rattachaient par les caractères nationaux à l'Etat A étaient également protégées.¹⁾

Dans ces conditions, si le régime de protection des minorités a cessé d'être en vigueur dans le pays A, il semble que le pays B peut considérer qu'un important

1) Seules l'Allemagne (exception faite pour la partie allemande de la Haute-Silésie) l'Italie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques n'avaient pas d'obligations internationales concernant la protection des minorités, tandis que les minorités de caractère allemand hors d'Allemagne, les minorités de caractère italien en Yougoslavie et les minorités de caractère russe ukrainien, biélorussien hors de l'Union des Républiques socialistes soviétiques jouissaient d'un régime de protection en Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie.

changement de circonstances est intervenu. En effet, l'égalité de traitement qu'on avait établie entre les divers Etats liés par des engagements concernant la protection des minorités n'existe plus, et le pays B serait obligé d'accorder un traitement de faveur aux minorités nationales qui se rattachent par la langue et la culture au pays A, tandis que le pays A n'accorderait plus un traitement de faveur aux minorités qui se rattachent par la langue et la culture au pays B. Ceci serait particulièrement anormal si le pays A était un pays ayant participé à la guerre dans le camp des Puissances de l'Axe tandis que le pays B aurait participé à la guerre dans le camp des Nations Unies.

SECONDE PARTIE

EXAMEN DE CHACUN DES ENGAGEMENTS EN CAUSE

1. Il s'agit d'appliquer à chacun des engagements en cause les principes dégagés dans la première partie. Ces engagements sont au nombre de dix-sept. Ils ont été groupés en fonction de certaines analogies qu'ils présentent.

2. Pour chacun des engagements on considérera successivement les causes ordinaires d'extinction des obligations et le changement des circonstances.

3. En ce qui concerne les circonstances qui ont changé, celles-ci sont de deux sortes. Il y a en premier lieu le changement de circonstances générales à savoir, d'une part, la disparition de la Société des Nations et d'autre part la reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies. Ce changement de circonstances générales affecte en principe tous les engagements de la même façon. Il suffira de le mentionner sans répéter les commentaires pour chaque engagement.

Il y a en second lieu des changements de circonstances qui se sont produits dans tel ou tel cas et qui, dans d'autres cas, ne se sont pas produits ou ne se sont pas produits dans la même mesure. Ceux là seuls devront être indiqués.

CHAPITRE X

ENGAGEMENTS RESULTANT DE DECLARATIONS FAITES DEVANT LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Ces engagements, au nombre de cinq, concernent l'Albanie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, l'Irak.

A.- Minorités d'Albanie

Déclaration faite par le représentant de l'Albanie le 2 octobre 1921 au moment de l'admission de l'Albanie dans la Société des Nations.¹⁾

1) Causes ordinaires d'extinction des obligations :

a) Disparition de la Société des Nations

Comme on l'a dit, les déclarations faites par des Etats devant le Conseil de la Société des Nations liaient lesdits Etats vis-à-vis de la Société des Nations.

Mais les Nations Unies, bien qu'elles n'aient pas juridiquement la qualité de "successeur" de la Société des Nations, pourraient en tant qu'organe de la communauté internationale prendre la place de la Société des Nations au moyen d'une décision expresse adoptée en application de la Résolution de l'Assemblée générale 24 (I) du 12 février 1946. Tant que les Nations Unies n'ont pas pris de telles décisions, l'obligation peut être considérée comme suspendue.

b) L'Albanie avait été liée à l'Italie par une union personnelle à laquelle la Convention d'armistice signée à Syracuse avec l'Italie le 3 septembre 1943 a mis fin. Un traité de paix signé avec l'Italie le 10 février 1947 a reconnu le rétablissement de l'Etat albanais.

Aucune disposition de ce traité et aucun autre traité conclu par l'Albanie n'a réglé directement ou indirectement la condition des minorités en Albanie.

c) L'Albanie n'a pas subi de changement territorial et ses minorités n'ont pas fait l'objet de transferts.

2) Changement des circonstances

a) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements concernant les minorités.

i) La disparition de la Société des Nations,

ii) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

1) Voir document de la Société des Nations C.L.110.1927.I. Annexe, page 3.

b) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

L'expérience du régime de protection des minorités en Albanie n'appelle pas d'observations particulières. Les minorités nationales étaient grecques et slaves.

Conclusion

En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, l'Albanie étant liée par une déclaration faite devant le Conseil de la Société des Nations, la disparition de celle-ci a suspendu l'obligation qui ne serait remise en vigueur que si les Nations Unies prenaient la décision de prendre la place de la Société des Nations.

B. Lithuanie

Déclaration faite devant le Conseil le 12 mai 1922. ¹⁾

C. Lettonie

Déclaration faite devant le Conseil le 7 juillet 1923. ²⁾

D. Estonie

Déclaration faite devant le Conseil le 17 septembre 1923. ³⁾

1) Causes ordinaires d'extinction des obligations

a) Disparition de la Société des Nations

Ce qui a été dit plus haut dans le cas de l'Albanie s'applique dans les cas de la Lithuanie, de la Lettonie et de l'Estonie.

L'obligation du fait de la disparition de la Société des Nations vis-à-vis de laquelle l'obligation avait été souscrite est suspendue. Elle serait remise en vigueur si les Nations Unies décidaient de remplacer à cet égard la Société des Nations.

1) Voir document Société des Nations - C.L. 110.1927.I., annexe page 33

2) Voir Idem, page 31

3) Voir Idem, page 13

b) Entrée de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques

La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ont été incorporées à l'Union des Républiques socialistes soviétiques à titre de Républiques fédérées par des décrets du Conseil suprême de l'URSS pris au mois d'août 1940.¹⁾

Laissant à part la question de l'effet du changement des circonstances dont il sera parlé plus loin, la question est de savoir si l'incorporation à l'URSS des trois pays baltes précités a pu mettre fin aux obligations de ces pays en matière de protection des minorités.²⁾

Les trois Etats baltes ont-ils conservé leur personnalité juridique en devenant membres de l'URSS ?

L'article 14 de la Constitution de 1936 dispose :

"La compétence de l'Union des Républiques socialistes soviétiques comprend :

- a) La représentation de l'URSS dans les relations internationales, la conclusion, la ratification et la dénonciation des traités de l'URSS;
- b) Les questions de la guerre et de la paix;
- c)"

En 1946, un article 18A a été ajouté à la Constitution. Cet article est ainsi conçu :

"Chaque République faisant partie de l'Union a le droit d'entrer en relations directes avec des Etats étrangers, de conclure des accords avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires".

- 1) Lituanie - décret du 3 août 1940
- Lettonie - décret du 6 août 1940
- Estonie - décret du 3 août 1940

- 2) La question de la régularité de cette incorporation, c'est-à-dire la question de savoir si les autres puissances l'ont reconnue est une autre question qui n'a pas à être traitée ici.

La doctrine du Gouvernement soviétique est que les trois Etats baltes ont succédé à certains droits acquis et obligations contractées antérieurement à leur incorporation à l'URSS, mais non à l'ensemble desdits droits et obligations.

Le Secrétaire général serait d'avis, en considération de ce qui précède, que l'incorporation des trois Etats baltes à l'URSS a mis fin aux obligations de ces Etats en matière de protection des minorités. Il faut noter que cette incorporation n'a pas été reconnue par certains Etats.

c) Changement dans la composition des minorités.

Les minorités nationales étaient constituées d'éléments divers. Les éléments allemands ont disparu. Les éléments russes ne représentent plus une minorité nationale étrangère du fait que les Etats baltes font partie de l'URSS. Il en est de même pour les éléments lithuaniens, lettons et estoniens ailleurs que dans celui de ces trois pays dont ils ont les caractères nationaux.

On peut dire que la plupart des éléments minoritaires du passé ont disparu ou ont changé de caractère.

2) Changement des circonstances

a) Circonstances générales

1) Disparition de la Société des Nations

- ii) Reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

b) Circonstances plus ou moins spéciales aux engagements en cause

- i) Les trois Etats baltes sont devenus membres de l'URSS et cet événement représente un changement radical de circonstances.
- ii) Le fait que la plupart des anciens éléments minoritaires qui n'ont pas été transférés ont changé de caractère, représente également un autre changement radical de circonstances.

Conclusion

1. En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations,

- a) Les trois Etats baltes étant liés par une déclaration faite devant le Conseil de la Société des Nations, la disparition de celle-ci a suspendu l'obligation qui ne serait remise en vigueur que si les Nations Unies décidaient de prendre en l'espèce la place de la Société des Nations.

b) L'entrée des trois Etats baltes dans l'URSS semble avoir éteint les obligations internationales de ces Etats.

2. En ce qui concerne le changement des circonstances, l'incorporation des trois Etats baltes dans l'URSS constitue un changement radical de circonstances.

E. Irak

Le 28 janvier 1932, le Conseil de la Société des Nations a adopté une résolution en vertu de laquelle l'Irak devait faire devant le Conseil une déclaration concernant la protection des minorités, cette déclaration étant considérée comme une condition pour la terminaison du mandat britannique sur ce pays. Le 19 mai 1932, le Conseil a approuvé le texte de cette déclaration et a recommandé en même temps aux divers pays de renoncer au bénéfice des capitulations dont ils jouissaient dans ce pays.¹⁾

La Déclaration du Royaume de l'Irak est du 30 mai 1932, et le 29 juin suivant, l'Irak déposa au Secrétariat de la Société des Nations sa ratification de la Déclaration. L'Irak a été admis en qualité de Membre de la Société des Nations le 3 octobre 1932. Il est Membre originaire de l'Organisation des Nations Unies.

1) Causes ordinaires d'extinction des obligations

a) Disparition de la Société des Nations

Ce qui est dit plus haut dans le cas de l'Albanie et dans le cas des trois Etats baltes, Lithuanie, Lettonie et Estonie, s'applique dans ce cas.

L'obligation, du fait de la disparition de la Société des Nations, créancière de l'obligation, est suspendue. Elle serait remise en vigueur si les Nations Unies décidaient de remplacer à cet égard la Société des Nations.

b) L'Irak n'a pas subi de changement territorial

Aucun traité n'est intervenu pour régler à nouveau la condition des minorités en Irak.

2) Changement des circonstances

a) Circonstances générales

1) La disparition de la Société des Nations

ii) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

¹⁾ Société des Nations - Journal officiel - juillet 1932 - 67^{ème} session du Conseil pp. 1112 et suivantes.

- b) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause
- i) L'expérience du régime de protection des minorités en Irak n'appelle pas d'observations particulières.
 - ii) L'Irak a durant la Seconde guerre mondiale rompu ses relations diplomatiques avec l'Italie le 8 juin 1941, il a déclaré le 16 juin 1943 qu'il se considérait en état de guerre avec l'Allemagne, l'Italie et le Japon.

Conclusion

1. En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, l'Irak étant lié par une déclaration faite devant le Conseil de la Société des Nations, la disparition de celle-ci a suspendu l'obligation qui ne serait remise en vigueur que si les Nations Unies prenaient la décision de prendre la place de la Société des Nations.
2. En ce qui concerne le changement des circonstances, il semble qu'aucune circonstance spéciale n'affecte la situation de l'Irak.

CHAPITRE XI

TRAITÉS DE PAIX CONCLUS APRES LA PREMIERE GUERRE MONDIALE IMPOSANT A DES ETATS VAINCUS DES OBLIGATIONS CONCERNANT LES MINORITES

Ces Etats se divisent en deux groupes : pays qui ont participé à la Seconde guerre mondiale du côté des Puissances de l'Axe : Bulgarie, Hongrie, Autriche et pays n'ayant pas participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe : Turquie.¹⁾

A. Pays qui ont participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe

Les cas de la Bulgarie, de la Hongrie et de l'Autriche présentent de grandes ressemblances. Il s'agit de pays qui sont sortis vaincus de la Première et de la Seconde guerre et ce qui sera dit pour la Bulgarie s'appliquera dans une large mesure aux deux autres Etats.

1. Bulgarie

C'est le Traité de paix de Neuilly, signé le 27 novembre 1919, qui a imposé à la Bulgarie des obligations concernant la protection des minorités. Le Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 ne contient pas de dispositions concernant la protection des minorités, mais il contient des dispositions concernant le respect des droits de l'homme et la non-discrimination.

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Quel a été l'effet du Traité de paix du 10 février 1947 ? A-t-il aboli le régime antérieur de protection des minorités ?

Ce qui va être dit vaut pour le traité signé le même jour avec la Hongrie et pour le traité avec l'Autriche en cours de négociations.

1) Les auteurs des traités de paix de 1947, dont la liste n'est pas la même que celle des parties au Traité de paix de 1919, pouvaient, conformément à la pratique suivie en matière de traités de paix, abolir le régime de protection des minorités établi par le Traité de 1919, vu que ce régime

1) Le Turquie a déclaré la guerre à l'Allemagne et au Japon le 1er mars 1945.

était destiné à s'appliquer en Bulgarie et qu'il ne conférait pas de droits spéciaux aux autres puissances contractantes.

ii) A proprement parler, il ne semble pas que les auteurs du Traité de 1947 aient eu l'intention d'abolir le régime antérieur de protection des minorités, mais il semble qu'ils avaient l'opinion que ce régime avait déjà cessé d'exister. Ceci est attesté en premier lieu par le fait que les nouveaux traités comprennent des dispositions concernant le respect des droits de l'homme et la non-discrimination qui se trouvaient déjà sous une forme peu différente dans les anciens traités de paix, et que par contre ils ne reproduisent pas les dispositions des anciens traités concernant les droits spéciaux des minorités.

Ceci est attesté en second lieu par les discussions à la Conférence de Paris au cours desquelles on parla du régime de protection des minorités comme d'une chose morte et on le compara au nouveau régime que l'on établissait (voir pages 30 et suivantes).

b) Changement des circonstances

i) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements concernant les minorités

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

L'expérience du régime de protection des minorités en Bulgarie n'appelle pas d'observations particulières.

Conclusion

En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, il semble que les décisions et déclarations des auteurs du Traité de paix du 10 février 1947 impliquent que l'ancien régime de protection des minorités avait déjà cessé d'exister.

Les dispositions du Traité de Neuilly concernant la protection des minorités doivent être considérés comme n'étant plus en vigueur.

2. Hongrie

C'est le Traité de paix de Trianon, signé le 4 juin 1920 qui a imposé à la Hongrie des obligations concernant la protection des minorités. Le Traité de paix signé à Paris le 10 février 1947 ne contient pas de dispositions concernant la protection des minorités, mais il contient des dispositions concernant

le respect des droits de l'homme et la non-discrimination.

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

i) Quel a été l'effet du Traité de paix du 10 février 1947 ? A-t-il aboli le régime antérieur de protection des minorités ?

Toutes les considérations exposées dans le cas de la Bulgarie valent ici (voir page 59).

ii) Quel a été l'effet de l'Accord de Potsdam du 2 août 1945 ?

Les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont décidé le 2 août 1945 que les éléments de caractère allemand se trouvant en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie devraient être transférés en Allemagne.

Comme on l'a dit (page 37) la décision de transférer une population minoritaire hors du territoire du pays doit être interprétée comme rendant inapplicable le régime de protection des minorités à cette population, c'est-à-dire aussi bien aux éléments transférés qu'à ceux qui par faveur seraient conservés dans le pays.

b) Changement des circonstances

i) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements concernant les minorités

1) La disparition de la Société des Nations,

2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

L'expérience du régime de protection des minorités en Hongrie n'appelle pas d'observations particulières sauf en ce qui concerne la minorité allemande qui a pu contribuer et entraîné la Hongrie dans la Seconde guerre mondiale.

Conclusion

1. En ce qui concerne les clauses ordinaires d'extinction des obligations il semble que les décisions et expressions d'opinions des auteurs du Traité de paix du 10 février 1947 impliquent que l'ancien régime de protection des minorités avait déjà cessé d'exister.

2. En tout état de cause, le transfert de la minorité allemande décidé à Potsdam implique que même si les obligations antérieures n'étaient pas éteintes, elles auraient cessé de s'appliquer à la minorité allemande.

Les dispositions du Traité de Trianon concernant la protection des minorités doivent être considérées comme n'étant plus en vigueur.

3. Autriche

L'Autriche en tant qu'Etat n'a pas été impliquée dans la guerre bien que les habitants de ce pays qui avait été annexé au Reich allemand, y aient participé.¹⁾ Néanmoins un "traité d'Etat" qui règlera la situation de l'Autriche comme les traités de paix déjà conclus ont réglé la situation de la Bulgarie et de la Hongrie est en cours de négociation. On peut déjà tenir compte des dispositions de ce futur traité qui sont connues pour apprécier les effets qu'il pourra avoir sur le régime de protection des minorités qui avait été établi par le Traité de paix de St-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919.

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Quel sera l'effet du traité en cours de négociation²⁾ ? Abolira-t-il le régime antérieur de protection des minorités ?

Les considérations exposées dans le cas de la Bulgarie valent ici, vu que le traité en cours de négociation contient des clauses concernant le respect des droits de l'homme et la non-discrimination.

Mais en outre il a été décidé, comme on l'a dit (page 34bis), d'introduire des dispositions concernant la protection des minorités slovènes et croates analogues à celles qui se trouvent dans le traité de St-Germain-en-Laye. Ce fait est un argument en faveur de l'opinion que les auteurs des nouveaux traités considèrent que le régime de protection des minorités établi par les traités de paix qui ont suivi la Seconde guerre mondiale n'existait plus.

-
- 1) L'Autriche, qui avait été annexée au Reich allemand le 13 mars 1938 a été reconstituée comme un Etat indépendant en 1945. On considère que l'Autriche ainsi reconstituée continue du point de vue juridique l'Etat autrichien qui existait antérieurement à l'Anschluss (Voir la déclaration concernant l'Autriche faite à Moscou par les quatre nations, 19-30 octobre 1943). Ainsi, les traités conclus avant mars 1938 par l'Autriche sont considérés comme étant en vigueur.
 - 2) Certains auteurs autrichiens ont exprimé l'opinion que les obligations concernant la protection des minorités établies par le traité de St-Germain-en-Laye étaient toujours en vigueur.

b) Le changement des circonstances

i) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements concernant les minorités

- 1) La disparition de la Société des Nations.
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

L'expérience du régime de protection des minorités en Autriche n'appelle pas d'observations particulières. Les minorités nationales n'ont pas mis en danger la sécurité de l'Etat.

Conclusion

En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, il semble d'après ce que l'on sait du traité en cours de préparation que les auteurs de ce nouveau traité considèrent que le régime de protection des minorités a déjà cessé d'exister.

B. Pays n'ayant pas participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe

1. Turquie

La Turquie impliquée dans la Première guerre mondiale est liée par le Traité de paix de Lausanne du 14 juillet 1923.¹⁾

La Section III de la Partie I de ce traité a pour titre "Protection des minorités".

Elle reconnaît à tous les habitants de la Turquie certains droits essentiels. En outre, elle reconnaît aux minorités non musulmanes des droits spéciaux.

Il est à noter enfin que l'article 45 du Traité dispose que "les droits reconnus aux minorités non musulmanes de la Turquie, sont également reconnus par la Grèce à la minorité musulmane se trouvant sur son territoire".

1) Les signataires du Traité de Lausanne étaient au nombre de huit, à savoir : l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, l'Etat serbe, croate, slovène, d'une part, et la Turquie, d'autre part.

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Aucun traité ou accord international n'est intervenu pour régler à nouveau les questions de minorités que réglait le Traité de Lausanne. On peut se demander quelle est la valeur actuelle des dispositions relatives à la protection des minorités contenues dans le Traité de Lausanne.

Mais faut-il dire que si le Traité de Lausanne a conservé sa valeur une exception doit être faite pour la partie I de la section III qui concerne la protection des minorités ? En faveur de l'opinion affirmative on avancera que si les auteurs du traité de paix avec les Etats vaincus ont considéré que le régime de la protection des minorités avait cessé d'exister pour les Etats vaincus dans la Seconde guerre mondiale au moment où les nouveaux traités de paix ont été conclus, la même solution devrait valoir pour la Turquie, qui ne compte pas parmi les Etats vaincus de la Seconde guerre mondiale.

L'argument a du poids. Cependant, il n'est peut-être pas décisif.

b) Changement des circonstances

i) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

1) La disparition de la Société des Nations

2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

1) L'expérience du régime de protection des minorités en Turquie n'appelle pas d'observations particulières. Les minorités nationales et autres n'ont pas mis en danger la sécurité de l'Etat.

2) Le régime de protection des minorités établi par le Traité de Lausanne soumettait les minorités grecques en Turquie et les minorités turques en Grèce au même régime de protection. On sait que les minorités grecques et turques représentaient les éléments minoritaires les plus nombreux dans les deux pays. Or, les relations de la Grèce et de la Turquie sont restées ce qu'elles étaient avant la guerre.

3) Enfin, le régime politique et la position internationale de la Turquie sont restées ce qu'ils étaient avant la guerre.

Conclusion

1. Aucun traité nouveau n'est intervenu postérieurement au Traité de Lausanne concernant les questions de minorités et les questions connexes réglées par ledit Traité.

2. Les circonstances, en ce qui touche la Turquie, n'ont pas sensiblement changé.

A moins que l'on estime que tous les engagements concernant le traitement des minorités ne sont plus valides, les engagements pris par la Turquie ont conservé leur validité.

CHAPITRE XIII

TRAITÉS DE MINORITÉS CONCLUS ENTRE LES PRINCIPALES PUISSANCES
ALLIÉES ET ASSOCIÉES ET CERTAINS ÉTATS CRÉÉS OU AGRANDIS À LA
SUIITE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Ces traités ont été conclus avec la Pologne, l'Etat Serbe, Croate et Slovène, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Grèce.

Section AEtat qui a participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés
des Puissances de l'Axe1. Roumanie

Le cas de la Roumanie présente au fond une assez grande analogie avec ceux de la Bulgarie et de la Hongrie, examinés plus haut.

La différence est que la Roumanie comptait parmi les Puissances victorieuses de la Première guerre mondiale, et c'est non par un traité de paix mais par un traité de minorité signé à Paris le 9 décembre 1919 que la Roumanie a assumé des engagements concernant la protection des minorités. La Roumanie ayant participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe, sa situation nouvelle a été réglée par un traité de paix signé à Paris le 10 février 1947.

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Quel a été l'effet du traité de paix du 10 février 1947 ? A-t-il aboli le régime antérieur de protection des minorités ?

Toutes les considérations exposées dans le cas de la Bulgarie valent ici (voir page 59).

b) Changement des circonstancesi) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

- 1) L'expérience du régime de protection des minorités en Roumanie a été marqué par un état de tension entre la minorité hongroise et la Roumanie.

- 2) La Dobroudja a été détachée de la Roumanie pour être rattachée à la Bulgarie. La Bessarabie et la Bukovine ont été détachées de la Roumanie pour être rattachées à l'URSS. Du fait de ces changements territoriaux, l'importance des minorités slaves en Roumanie a été considérablement réduite, mais l'effectif de la minorité hongroise qui se chiffre par millions a peu varié.

Conclusions

En ce qui concerne les clauses ordinaires d'extinction des obligations, il semble que les décisions et expressions d'opinion des auteurs des Traités de paix du 10 février 1947 impliquent que l'ancien régime de protection des minorités avait déjà cessé d'exister.

Les dispositions du Traité de Paris concernant la protection des minorités doivent être considérées comme n'étant plus en vigueur.

B.

Etats qui ont participé à la guerre dans la coalition des Nations Unies

Il s'agit de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie et de la Grèce.

Outre le fait que ces quatre Etats ont combattu contre les Puissances de l'Axe dans la Seconde guerre mondiale, leur situation présente certains points communs.

Ces quatre Etats avaient signé, à la suite de la Première guerre mondiale, des traités concernant la protection des minorités avec les principales Puissances alliées et associées¹⁾. Aucun traité les concernant n'est intervenu depuis lors touchant l'ensemble de la question de la protection des minorités.

Ces quatre Etats ont été très durement éprouvés durant la Seconde guerre mondiale.

1. Pologne

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Des accords internationaux sont intervenus qui touchent le sort de diverses

1) Ces traités sont :

- a) Traité entre les Principales Puissances alliées et associées et la Pologne signé à Versailles le 28 juin 1919;
- b) Traité entre les principales Puissances alliées et associées et l'Etat Serbe-Croate-Slovène, signé à St-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919;
- c) Traité entre les principales Puissances alliées et associées et la Tchécoslovaquie, signé à St-Germain-en-Laye le 10 décembre 1919;
- d) Traité entre les principales Puissances alliées et associées et la Grèce, signé à Sèvres le 10 août 1920.

catégories de minorités qui se trouvaient en Pologne.

i) Minorités allemandes

Par la Déclaration de Potsdam du 2 août 1945, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont décidé le 2 août 1945 que les éléments de caractère allemand se trouvant en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie devraient être transférés en Allemagne.

Comme on l'a dit (page 36) la décision de transférer une population minoritaire hors du territoire du pays doit être interprétée comme rendant inapplicable le régime de protection des minorités à cette population, c'est-à-dire aussi bien aux éléments transférés qu'aux éléments qui par faveur seraient restés dans le pays.

ii) Minorités russes, ukrainiennes, biélorussiennes, lithuaniennes

Le Traité du 16 août 1945 conclu entre l'URSS et la Pologne a décidé le rattachement à l'URSS des territoires précédemment polonais sur lesquels se trouvaient le gros des minorités russes, biélorussiennes et ukrainiennes.

Par ailleurs, un Accord du 6 juillet 1945 conclu entre la Pologne et l'URSS a établi des règles concernant le transfert en URSS des personnes de caractère ethnique russe, ukrainien, biélorussien et lithuanien se trouvant sur le territoire polonais et qui possédaient la nationalité polonaise antérieurement au 17 septembre 1939.

L'effet de ces traités a été de ramener à un chiffre très faible le total des éléments des minorités en question.

L'intention commune de la Pologne et de l'URSS en concluant les deux traités ci-dessus a été de régler le sort des minorités qui les intéressaient l'une et l'autre. Ont-elles pu par là abroger implicitement le Traité de 1919 en ce qui concerne les minorités?

iii) Minorités tchèques et slovaques

Un protocole additionnel au Traité d'amitié et d'assistance mutuelle entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, signé à Varsovie le 10 mars 1947, dispose comme suit:

" Les Hautes Parties contractantes..... conviennent... qu'elles garantiront aux Polonais résidant en Tchécoslovaquie et aux Tchèques et Slovaques résidant en Pologne dans le cadre de la légalité et suivant le principe de la réciprocité, des possibilités de développement national, politique,

culturel et économique (écoles, associations, coopératives fondées sur le principe de l'unité du mouvement coopératif en Pologne et en Tchécoslovaquie."

La même question est soulevée par ce protocole, qui vise à régler la question de la minorité tchèque et slovaque en Pologne autrement que par un transfert de population. Ce protocole a-t-il pu abroger implicitement le Traité de 1919?

iv) Minorité juive

Une large partie de cette minorité a été anéantie lors de l'occupation allemande. D'autres éléments de cette minorité ont quitté le pays depuis la guerre. Il reste cependant en Pologne un élément juif assez important. Le Traité du 28 juin 1919 contient parmi ses dispositions un article 11¹⁾ qui stipule certains droits spéciaux en faveur de cette minorité. Aucune décision n'est intervenue concernant cette minorité pour la placer sous un régime nouveau.

La même observation s'applique également aux autres minorités religieuses.

b) Changement des circonstances

i) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

- 1) L'expérience du régime de protection des minorités en Pologne a été marquée par un état de tension entre certaines minorités, particulièrement la minorité allemande et l'Etat.
- 2) Changements de l'assiette territoriale de la Pologne et transferts de population.

1) L'article 11 du Traité du 28 juin 1919 se lit comme suit:

" Les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public. La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi.

La Pologne avant la Seconde guerre mondiale, comprenait des éléments minoritaires très importants. Tant du fait des changements territoriaux qui l'ont affectée que du transfert en Allemagne des éléments allemands de la population, la population de la Pologne est devenue beaucoup plus homogène. La Pologne tend à représenter un Etat "national".

Conclusion

1. En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, il semble que les obligations concernant les minorités allemandes aient été atteintes par l'Accord de Potsdam.

2. En ce qui concerne le changement des circonstances, celui-ci est profond et général. Il permet de considérer que le régime établi par le Traité de 1919 n'est plus applicable.

2. Tchécoslovaquie

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Des accords internationaux sont intervenus qui touchent le sort de diverses catégories de minorités qui se trouvaient en Tchécoslovaquie.

i) Minorités allemandes

La situation est la même que pour les minorités allemandes de Pologne visées par l'Accord de Potsdam.

ii) Minorités hongroises

Le Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947 contient un article 5 rédigé ainsi:

" La Hongrie entreprendra des négociations avec la Tchécoslovaquie, afin de résoudre le problème des habitants d'origine ethnique magyare résident en Tchécoslovaquie, qui ne seront pas établis en Hongrie, conformément à l'Accord du 27 février 1946 sur l'échange de populations. Au cas où aucun accord ne serait intervenu dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, la Tchécoslovaquie aura le droit de porter la question devant le Conseil des ministres des affaires étrangères, et lui demander son assistance pour un règlement définitif".

Cette disposition du Traité de paix avec la Hongrie autorise à penser que les auteurs du Traité ont considéré que le régime de protection des minorités en Tchécoslovaquie avait cessé d'être en vigueur, tout au moins en ce qui concerne la minorité hongroise.

iii) Minorité ukrainienne

En vertu du Traité signé à Moscou le 29 juin 1945, la Tchécoslovaquie a cédé à l'URSS le territoire de l'Ukraine transcarpathique. Par là même, la minorité en Tchécoslovaquie s'est trouvée considérablement réduite. En outre, un protocole signé le même jour a donné aux personnes appartenant aux groupes ethniques ukrainien et russe sur le territoire tchécoslovaque un droit d'option pour la qualité de citoyen de l'URSS à exercer avant le 1er janvier 1946. Cette option était subordonnée à l'agrément d'une autorité soviétique.

L'intention commune de la Tchécoslovaquie et de l'URSS en concluant les deux traités ci-dessus a été de régler le sort des minorités qui les intéressaient. Ont-elles par là abrogé le Traité de 1919 concernant les minorités ?

iv) Minorité polonaise

On a mentionné plus haut le protocole additionnel au Traité d'amitié et d'assistance mutuelle entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, signé à Varsovie, le 10 mars 1947.

Ce protocole a-t-il pu abroger implicitement le Traité de 1919 ?

v) Minorité juive

La minorité juive a été fortement décimée au cours de la Seconde guerre mondiale. Certains éléments subsistent cependant.

Aucune décision n'est intervenue concernant cette minorité pour la placer sous un régime nouveau.

La même observation s'applique aux autres minorités religieuses.

b) Changement des circonstances

i. Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii. Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

- 1) L'expérience du régime de protection des minorités en Tchécoslovaquie a été marquée par un état de tension entre certaines minorités particulièrement la minorité allemande et l'Etat.

- 2) Changements de l'assiette territoriale de la Tchécoslovaquie et transferts de population.
L'élément minoritaire de la population a été considérablement réduit du fait du transfert de la population allemande et du rattachement de la Russie subcarpathique à l'URSS.
- 3) En ce qui concerne les minorités hongroise et polonaise, de nouveaux accords sont intervenus.

Conclusion

1. En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, il semble que les obligations concernant les minorités allemandes aient été éteintes par l'Accord de Potsdam.

2. En ce qui concerne le changement des circonstances, celui-ci est profond et permet de considérer que le régime établi par le Traité de 1919 n'est plus applicable.

3. Yougoslavie

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

La Yougoslavie a annexé un territoire précédemment italien en vertu du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947. Or, ce traité ne contient pas de clauses relatives à la protection des minorités, mais il contient une clause concernant le respect des droits de l'homme et la non-discrimination.¹⁾

Cette disposition applicable seulement sur le territoire cédé par l'Italie à la Yougoslavie n'a pas d'effet sur le régime de protection des minorités établi en 1929 pour le reste du territoire.

1) L'article 19 (alinéa 4) du Traité avec l'Italie prévoit que "l'Etat auquel le territoire est cédé assurera, conformément à ses lois fondamentales, à toutes personnes se trouvant sur ce territoire, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de presse et de publication, la liberté du culte, la liberté d'opinion et de réunion".

b) Changement des circonstances

i. Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies

ii. Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

- 1) Les minorités nationales, au cours de la Seconde guerre mondiale, ont, à l'exception des minorités grecques et turques, donné leur concours aux Puissances de l'Axe et à leurs alliés.
- 2) La Yougoslavie est devenue une république populaire.

Conclusion

1. En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, on n'en voit pas qui auraient pour effet d'éteindre les engagements de la Yougoslavie concernant la protection des minorités.

2. En ce qui concerne le changement des circonstances, celui-ci est important et permet de considérer que tout au moins à l'égard des minorités qui ont prêté leur concours aux ennemis de la Yougoslavie, le régime établi par le Traité de 1919 n'est plus applicable.

4. Grèce

Il faut distinguer le régime général de protection des minorités établi par le Traité signé entre les principales Puissances alliées et associées à Sèvres, le 10 août 1920 et le régime spécial établi au profit de la minorité musulmane en Grèce par le Traité de paix avec la Turquie, signé à Lausanne, le 24 juillet 1923.

Régime général de protection des minorités établi par le Traité de Sèvres

a) Causes ordinaires d'extinction des obligations

Aucune cause ordinaire d'extinction des obligations ne paraît s'être produite.

b) Changement des circonstances

i. Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

- 1) La disparition de la Société des Nations
- 2) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

ii. Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

Si dans tel ou tel pays voisin auquel se rattachent par leur caractère les minorités nationales en Grèce, le régime de protection des minorités n'est plus considéré comme en vigueur, ce fait constitue un changement de circonstances qui justifie l'abolition du régime de protection à l'égard des minorités en question se trouvant en Grèce.

Conclusion

En ce qui concerne les causes ordinaires d'extinction des obligations, on n'en voit pas qui auraient eu pour effet d'éteindre les engagements de la Grèce concernant la protection des minorités.

Régime de protection des minorités établi par le Traité de Lausanne

La situation respective de la Grèce et de la Turquie est restée ce qu'elle était. On ne note donc aucune cause ordinaire d'extinction des obligations ni de changement particulier des circonstances.

CHAPITRE XIII

CONVENTIONS ET ACCORDS ETABLISSANT UN REGIME DE PROTECTION DES MINORITES DANS CERTAINS TERRITOIRES

Il s'agit de la Ville libre de Dantzig, du Territoire de Memel et des îles d'Aland.

A. Ville libre de Dantzig

En vertu de l'article 33 d'une Convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, signée à Paris le 9 novembre 1920,¹⁾ la Ville libre de Dantzig s'était engagée à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions semblables à celles appliquées par la Pologne sur le territoire polonais. Cette Convention avait principalement pour but de protéger la minorité polonaise à Dantzig.

La Ville libre de Dantzig a disparu en tant que telle, son territoire a été rattaché à la Pologne.²⁾

1. Causes ordinaires d'extinction des obligations

La disparition de la Ville de Dantzig, partie à la Convention du 9 novembre 1920, a entraîné l'extinction de l'obligation.

Par ailleurs, si l'obligation n'était pas déjà éteinte, c'est la Pologne qui aurait la position de successeur de la Ville libre de Dantzig. Il y aurait confusion entre le créancier et le débiteur de l'obligation.

1) Voir Recueil des Traités - Société des Nations, Vol. 6, page 189.

2) Sans doute les nouvelles frontières de la Pologne, qui englobent l'ancienne Ville libre de Dantzig, n'ont pas encore été fixées par un traité de paix. Cependant, aux termes des décisions de Potsdam, "les Chefs des trois gouvernements sont d'accord pour que l'Etat polonais administre en attendant le tracé définitif de cette frontière les anciens territoires allemands qui sont situés à l'est d'une ligne partant de la mer Baltique immédiatement à l'ouest de Swinemünde pour descendre le long de l'Oder... y compris ... la région de l'ex-Ville de Dantzig, lesdits territoires ne devant pas être à cette fin considérés comme faisant partie de la zone soviétique d'occupation de l'Allemagne."

2. Changement des circonstances

Le changement des circonstances est complet.

Le régime de protection des minorités dans la Ville libre de Dantzig avait été établi au profit de la minorité polonaise. Or, la ville est devenue polonaise et la population allemande a été transférée en Allemagne en application de la décision de Potsdam.

Conclusion

Le régime de protection des minorités établi par la Convention du 9 novembre 1920 a disparu.

B. Territoire de Memel

Une Convention signée à Paris le 8 mai 1924, entre l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, d'une part, et la Lithuanie, d'autre part, transférait à cette dernière le Territoire de Memel, en lui imposant certaines obligations.¹⁾ Le Territoire de Memel devait jouir d'une certaine autonomie définie par la Convention et la Lithuanie devait appliquer aux minorités se trouvant sur le Territoire de Memel la déclaration relative à la protection des minorités en Lithuanie faite par le Gouvernement lithuanien devant le Conseil de la Société des Nations le 12 mai 1922. La plus importante "minorité" qui se trouvait sur le Territoire de Memel était formée d'éléments de caractère allemand. Cette "minorité" constituait la majorité des habitants.

Le 22 mars 1939, le Gouvernement allemand adressa un ultimatum à la Lithuanie pour obtenir la rétrocession de Memel au Reich. La Lithuanie accepta cet ultimatum et le Territoire de Memel devint partie intégrante du Reich allemand et rien ne subsista du régime spécial établi par la Convention du 8 mai 1924.

En vertu de l'Accord de Potsdam en date du 2 août 1945, le Territoire de Memel est passé sous la juridiction de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ainsi que d'autres territoires ayant fait partie de l'Allemagne.

1. Cause ordinaire d'extinction des obligations

L'annexion de Memel à l'Allemagne en mars 1939 a mis fin au Traité du 8 mai 1924 qui établissait en fait un régime de protection des minorités en faveur de la population allemande de Memel.

1) Document Société des Nations : C.L. 110. 1927 I Annexe, page 37.

2. Changement des circonstances

Le changement des circonstances est complet. Le Territoire de Memel, après la Seconde guerre mondiale, a été rattaché à l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Quant à la population allemande, elle a dû en grande partie sinon en totalité quitter le Territoire.

Conclusion

Le régime de protection des minorités établi par la Convention du 8 mai 1924 a disparu.

C. Iles d'Åland (Finlande)

Les îles d'Åland, dont la population est de caractère suédois, sont placées sous la juridiction de la Finlande.

Le Conseil de la Société des Nations avait approuvé le 27 juin 1921 un accord entre la Finlande et la Suède qui visait à "assurer et à garantir à la population des îles d'Åland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises" (No 1 dudit accord). Cet accord disposait in fine : "Le Conseil de la Société des Nations veille à l'application des garanties prévues..." (No 7).

Un engagement avait été pris par la Finlande à cet égard devant le Conseil de la Société des Nations le 27 juin 1921.¹⁾

1. Causes ordinaires d'extinction des obligations

a) La disparition de la Société des Nations a suspendu l'engagement contracté vis-à-vis de la Société des Nations tant que les Nations Unies n'auront pas à cet égard repris par une décision expresse la place de la Société des Nations.

b) L'accord entre la Finlande et la Suède, qui était à la base de l'engagement pris vis-à-vis de la Société des Nations conserve sa valeur.

2. Changement des circonstances

a) Circonstances générales pouvant affecter tous les engagements

i) La disparition de la Société des Nations,

ii) La reconnaissance des droits de l'homme et du principe de la non-discrimination par la Charte des Nations Unies.

b) Circonstances plus ou moins spéciales à l'engagement en cause

Aucun changement de circonstances ne s'est produit. Le régime spécial des îles d'Åland intéresse spécialement la Suède, la Finlande et la population des îles d'Åland. La Suède et la Finlande n'ont pas été en guerre.

1) Document Société des Nations : C.L. 110. 1927 I Annexe, page 16.

Conclusion

L'obligation de la Finlande à l'égard de la Suède subsiste.

L'obligation contractée par la Finlande vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations en tant que représentant de la communauté internationale est suspendue tant qu'une décision expresse n'aura pas été prise par les Nations Unies pour la remettre en vigueur.

CHAPITRE XIV

OBSERVATIONS FINALES

Telles sont les conclusions auxquelles on arrive pour chaque pays pris séparément si l'on considère les causes ordinaires d'extinction des obligations internationales du point de vue strictement juridique, et si l'on donne à la clause rebus sic stantibus sa portée la plus étroite.

Il faut ajouter cependant que regardant le problème dans son ensemble, il ne paraît pas douteux que tout le régime de protection des minorités était en 1919 partie intégrante du système établi pour régler les suites de la Première guerre mondiale et créer une organisation internationale, la Société des Nations. Un principe de ce système était que certains Etats, et certains Etats seulement (il s'agissait principalement des Etats nouvellement reconstitués ou considérablement agrandis) devaient être assujettis à des obligations et à un contrôle international en matière de minorités.

Or, tout ce système a été renversé par la Seconde guerre mondiale. Toutes les décisions internationales intervenues depuis 1947 s'inspirent d'une philosophie différente. On voit apparaître l'idée de la protection générale et universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce ne sont donc plus seulement les minorités dans certains pays, mais tous les êtres humains dans tous les pays qui reçoivent une certaine protection internationale. A l'intérieur de ce système, on peut encore concevoir des dispositions spéciales en faveur de certaines minorités mais l'angle sous lequel on aborde le problème est essentiellement différent de celui de 1919. La Charte de San-Francisco, les décisions de Potsdam, les traités de paix déjà conclus ou en cours de préparation indiquent clairement cette nouvelle conception. Du point de vue strictement juridique, le résultat paraît clair dans les cas où la liquidation formelle de la guerre a pu être achevée par la conclusion de traités de paix : les dispositions des traités et les expressions d'opinions des auteurs de ces traités impliquent que l'ancien régime de protection des minorités a cessé d'exister en ce qui concerne les pays ex-ennemis avec lesquels lesdits traités ont été conclus. Il serait difficile

d'admettre que les auteurs des traités de paix auraient pris cette attitude s'ils avaient supposé que les engagements de 1919 relatifs au traitement des minorités continueraient à être en vigueur en ce qui concerne les Etats qui ne rentrent pas dans la catégorie des ex-ennemis.

En considérant le tableau d'ensemble, on est donc amené à conclure que de 1939 à 1947, l'ensemble des circonstances a changé dans une telle mesure que le système d'une façon générale doit être considéré comme ayant cessé d'être en vigueur.
