



Baron ALPHONSE HEYKING

Quelques défauts
dans la
Protection des Minorités

EXTRAIT DE LA *REVUE DE GENÈVE*

GENÈVE
S. A. DES ÉDITIONS SONOR
46, Rue du Stand, 46

1924

ESTICA

A. 3152.

Baron ALPHONSE HEYKING

Quelques défauts
dans la
Protection des Minorités

EXTRAIT DE LA *REVUE DE GENÈVE*

4-A

48363

GENÈVE
S. A. DES ÉDITIONS SONOR
46, Rue du Stand, 46

1924

Quelques déficiences

dans la

Protection des Minorités

D'emblée il faut constater que l'idée des droits des minorités ne saurait progresser que lentement, par degrés successifs, tout aussi bien que le principe de la liberté de conscience a dû parcourir bien des stages avant d'être accepté par tous les Etats du monde civilisé. Toujours est-il que la Troisième Assemblée plénière de la Société des Nations a beaucoup contribué au progrès de cette idée. Au milieu des applaudissements de l'Assemblée plénière, la Société des Nations a été déclarée « la gardienne des minorités dans tous les pays du monde » : l'éloquent M. Motta proclama que, « les langues et les races ont en elles-mêmes une telle richesse spirituelle, un tel trésor de sentiment et, en un mot, une telle sainteté qu'elles méritent d'être défendues contre les tentations des révoltes et contre le joug de toutes les oppressions ». De plus, on constate à cette même Assemblée, que la justice et le maintien de la paix demandent la protection des droits des minorités. « Il n'y a pas de paix sans justice », s'exclama Lord Robert Cecil, et M. Bourgeois énonça : « Nous sommes tous animés du grand, et je dirais divin idéal de paix, d'union, de franchise et de noblesse. La Société des Nations propage dans le monde un sentiment de justice,

d'équité et de compréhension mutuelle ». De son côté, le Professeur Murray, par sa proposition qui fut adoptée par l'Assemblée, a accentué la compétence du Conseil afin de surveiller l'exécution des droits des minorités, et reconnaît une fois de plus « le droit fondamental des minorités d'être protégées par la Société des Nations contre toute oppression ». Sa proposition a étendu les droits des minorités aux Etats qui ne se sont pas liés vis-à-vis de la Société des Nations. La protection des minorités a donc été réaffermie et placée sur une base plus ferme.

En Europe le Traité de paix de Versailles s'est efforcé de créer autant de minorités de race germanique que possible. De pareilles minorités existent maintenant en France, au Luxembourg, en Danemark, en Italie, en Yougo-Slavie, en Tchéco-Slovaquie, en Pologne, en Roumanie, en Lithuanie, en Latvie, en Estonie et Russie, sans compter la Suisse où l'élément germanique est dans la majorité. Sur le nombre global de cent millions de Germains, il n'en existe pas moins de 40 millions en dehors de l'Allemagne. Ce fait permet d'entrevoir la possibilité, sinon le danger, d'un mouvement irrédentiste pan-germanique qui pourrait surgir, tout aussi bien que dans le passé les mouvements pan-italien, pan-polonais, pan-slave, pan-grec, pan-latvien, pan-estonien, pan-lithuanien, pan-roumain se sont fait jour avec une force irrésistible. Comment prévenir ce nouveau danger ? Voilà bien une question qu'il est urgent de résoudre.

En Suisse l'élément germanique n'a pas le moindre désir de s'unir à l'Allemagne. Pourquoi ? Parce qu'il est satisfait de la position qu'il occupe. N'y a-t-il pas là une leçon pour le monde entier et ne serait-il pas logique d'en conclure que, de même, les éléments germaniques dans les autres Etats pourraient suivre l'exemple des Suisses germaniques, si on leur accordait une position plus ou moins semblable à celle de ces derniers. C'est de cette façon que le danger du pan-germanisme pourrait être évité. Il suffit de rendre les minorités germaniques contentes de leur sort, de leur donner la possibilité de se sentir chez eux dans les Etats auxquels elles appartiennent et la paix du monde sera assurée ; au contraire, provoquez leur mécontentement, tourmentez-les, opprimez-les et la guerre en naîtra à coup sûr.

Le danger du pan-germanisme a été bien compris par ceux qui ont élaboré les stipulations du Traité de Paix de Versailles. Quoique le principe wilsonien de la *self-determination* fut proclamé pour les Etats à créer, on tâcha de lui donner un contre-poids en formulant les droits des minorités qui devaient servir de consolation aux éléments nationaux auxquels on ne pouvait accorder l'indépendance. De son côté la Société des Nations tâche de réaffermir ces droits et de leur donner toute l'efficacité pratique qui est nécessaire pour assurer les minorités du maintien de leur individualité ethnique. Donc, on a bien raison de rendre hommage à la Société des Nations pour la politique sage dont elle s'inspire vis-à-vis des minorités, mais, il faut en même temps et pour la même raison convenir que certaines graves déficiences, nuisibles à la protection des minorités, devraient être corrigées au plus vite.

Une anomalie qui saute aux yeux au premier abord, consiste en l'absence de toute représentation des minorités au sein du Conseil, de l'Assemblée générale et même du Secrétariat général. Il en résulte nécessairement que l'information dont dispose la Société pêche souvent par partialité et n'embrasse pas l'ensemble des circonstances à prendre en considération pour arriver à une conclusion juste et équitable. Pour corriger ce défaut le Secrétariat général devrait faire appel à des experts appartenant à des minorités ethniques. La proposition du professeur Murray, votée par l'Assemblée générale, a en vue d'élargir le personnel du Secrétariat général ; pourquoi ne pas admettre dans ce personnel des éléments qui puissent compléter les informations sur les plaintes concernant l'infraction aux règlements des minorités ?

Les gouvernements latvien et estonien ont signé une déclaration par laquelle ils acceptaient le vœu, émis par le Conseil de la Société des Nations du 15 décembre 1920, demandant à ces deux nations de se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails de l'application des principes, inscrits dans les traités des minorités. En conséquence un projet de déclaration a été élaboré par le Conseil ; ce projet omet la mention de l'option et propose de formuler l'article 3 de la dite déclaration comme suit :

« Toutes les personnes nées sur le territoire de la Latvie après la date de cette déclaration, n'ayant pas droit à une autre nationalité de par leur naissance, seront reconnues être citoyens latviens. »

Mais il s'agit de fixer la nationalité de toute la génération actuelle et non pas seulement de celle qui va naître « après date de la déclaration à signer ». Il y a des milliers de personnes appartenant aux minorités et ayant pétitionné pour être reconnues citoyens latviens et remplissant toutes les conditions des lois latviennes du 23 août et du 7 octobre 1921, établissant la nationalité en Latvie, qui ont essuyé des refus ou bien dont les pétitions ont été simplement ignorées. C'est cet état de choses qu'il faut rectifier pour ne pas créer des « Heimatlose ».

Une autre déféctuosité dans le dit projet de la déclaration que la Latvie et l'Esthonie sont appelées à signer consiste dans le fait que le droit de propriété privée est complètement passé sous silence. Ce droit est mentionné dans l'article 3 du Traité des Minorités conclu par la Pologne, et dans d'autres traités analogues. Il est d'une importance primordiale, car il semble hors de doute que le droit de la propriété privée ne peut être dénié aux minorités. C'est ainsi que M. Rougier, dans une étude sur l'Intervention d'humanité (R. D. J. P. T. XVIII 1910) énumère comme appartenant incontestablement aux « droits humains » le droit à la vie, à la liberté, à la légalité et à la propriété. Les réquisitions et les expropriations sont des mesures de force qui peuvent être justifiées seulement par une urgente nécessité publique, mais non par l'avidité socialiste ou par un excès de nationalisme. De plus, toute expropriation doit coïncider avec une compensation équitable, de la valeur actuelle de l'objet à exproprier. Selon les lois de toutes les nations civilisées, une expropriation ne peut pas être considérée comme légale avant que la compensation ait été payée. Les lois de plusieurs Etats en Europe stipulent même que toute expropriation doit être précédée du paiement d'une compensation, et une des principales visées de la démocratie mondiale, a été de tout temps de protéger le droit de la propriété privée contre des mesures arbitraires de la part d'un Etat qui est enclin à utiliser des méthodes autocratiques, qu'il soit

monarchiste ou socialiste. Par exemple, les propriétés privées dépassant les limites d'une propriété foncière moyenne de paysans et qui sont considérées comme *Rittergüter*, ont été expropriées en Estonie depuis le 1er mai et en Latvie depuis le 1^{er} octobre 1920, mais jusqu'à présent nulle compensation n'a encore été fixée par la loi. Cette sorte d'expropriation doit donc être considérée comme illégale tant qu'une juste et équitable compensation n'a pas été payée. Mais, en attendant, les propriétaires expropriés, privés de leur gagne-pain et de leur occupation, se trouvent dans un état de destitution et de détresse extrême. Spécialement monstrueux sont les cas d'expropriation avec refus catégorique de toute compensation. Ainsi par exemple, toutes les forêts appartenant à des personnes privées, les propriétés foncières de la Corporation des Nobles et les majorats (*fidei commissi*) ont été tout simplement confisqués. Sauf quelques cas exceptionnels, les majorats ont été acquis par achat comme toutes les autres propriétés et ne diffèrent des propriétés libres que par le mode de succession, fixé à l'avance par leurs fondateurs. Du point de vue du droit de la propriété privée, il est indifférent qu'une propriété, achetée il y a cent cinquante ans, ait passé de père en fils, ou bien qu'elle ait été acquise par le propriétaire actuel. Le cas est semblable en ce qui concerne les trois propriétés foncières de la Corporation des Nobles de Courlande, lesquelles n'ont pas été constituées par la Couronne russe — comme on se plaît à le faire croire dans la presse lettonne — mais qui ont été offertes à la Noblesse courlandaise dans le temps par le Duc de Courlande, en guise de rémunération pour des services rendus. Une compensation juste et équitable est donc due à cette Corporation pour l'expropriation de ses terres.

Dernièrement un projet de loi fut introduit à l'Assemblée Constituante de la Latvie pour fixer le montant de la compensation pour les terres expropriées ; toutefois, ce projet a été retiré. Le *Times* du 24 mai 1922, parlant de la compensation projetée pour l'expropriation des terres en Latvie, arrive à la conclusion significative que, à en juger d'après un cas typique, cité par lui, « la position des propriétaires fonciers, expropriés en Latvie, est virtuellement la même que celle des propriétaires en Russie soviétiste ». La

principale difficulté de cette question consiste en ce que les finances de la Latvie, comme celles de l'Estonie, ne se prêtent pas à une compensation suffisante pour les terrains expropriés. Cette compensation reviendrait en Latvie à pas moins de deux milliards de francs or. La seule conclusion possible de cet état de choses serait donc que l'expropriation en gros devrait faire place à des méthodes plus saines, par exemple, en accordant aux propriétaires un sursis raisonnable afin de leur donner le temps nécessaire pour vendre leurs terres à l'amiable, ou bien de limiter l'expropriation aux véritables besoins de la population agricole du pays, à la condition bien entendu d'une compensation juste et équitable.

Mais la plus grande déféctuosité de la protection internationale des minorités se révèle dans l'insuffisante garantie des droits qui ont été sanctionnés par les traités internationaux et par la Troisième Assemblée Plénière de la Société des Nations. Dans une déclaration mémorable, les 52 membres de la Société ont élargi le principe des droits des minorités pour le monde entier ; ne serait-il donc pas temps d'assurer l'efficacité pratique de ce principe ? La conception d'un droit implique la possibilité de le faire valoir, autrement c'est un *nudum jus et non jus*. La notion de droit appartient au domaine du droit public et non à celui de la politique. Comme on le sait, les considérations politiques diffèrent de beaucoup du droit public. Ainsi le droit de propriété ne dépend pas de circonstances politiques, mais est simplement un droit qui au besoin doit être assuré par procédure juridique et non pas par des négociations d'un ordre diplomatique et politique. Les droits des minorités — s'ils méritent ce nom — doivent donc se conformer au même principe, car autrement ce ne sont pas des droits. Pourtant, jusqu'ici elles ont revêtu un caractère semi-politique et semi-juridique. Il faut admettre que la procédure de la Société des Nations dans les cas de différends surgis par rapport aux droits des minorités, est équivoque et ne supporte pas le raisonnement juridique. Les minorités qui se plaignent d'une lésion de leurs droits ne sont pas autorisées à intenter un procès, elles doivent se contenter d'une pétition adressée au Président du Conseil de la Société des Nations. Ceci à

lui seul témoigne que ce procédé est un appel hybride, basé en partie sur l'idée de la justice et en partie sur l'espoir de gagner la sympathie politique du Conseil de la Société des Nations. De plus, la pétition doit être approuvée d'abord par le Secrétariat général. Une fois ce stage heureusement accompli, la pétition est soumise au Président du Conseil, qui n'est pas un juge mais un homme politique. Il désigne deux membres du Conseil, qui devront former, de concert avec lui, un comité *ad hoc* pour cette affaire. Après avoir invité le gouvernement en question à donner son avis et après l'avoir obtenu, le comité décide si la pétition doit rester sans suite ou si elle sera prise en considération. C'est seulement dans ce dernier cas qu'elle est soumise au Conseil en conformité avec l'article 4 § 5 du Pacte et un représentant du gouvernement inculqué est invité à prendre part à la session du Conseil. Aucun représentant de la minorité en question n'est admis ! Le résultat de la délibération peut-être que toute l'affaire est cassée, ou bien qu'une résolution émane du Conseil exprimant son opinion sur la matière. Le cas échéant, le Conseil peut aussi en appeler à la Cour Permanente de Justice à La Haye. Dans cette Cour, aucun représentant de minorité n'est admis.

C'est ainsi que l'infortunée pétition, après avoir été sujette pas moins de trois fois à l'éventualité d'un rejet, est finalement jugée digne de former l'objet des délibérations du Conseil dans l'absence d'un représentant des plaignants, tandis que le gouvernement contre lequel se dirige la plainte, est maître de la situation et peut expliquer les choses à sa façon, sans crainte d'être contredit par son adversaire ; tout le procès se déroule à huis clos, sans que la minorité ait la possibilité de répliquer. Certes, le Secrétariat Général ne peut pas changer quoi que ce soit à cet état de fait, étant une bureaucratie pure et simple au service des gouvernements, membres de la Société des Nations. Il se peut que cette partialité pour le gouvernement accusé et l'attitude sévère envers la minorité demandant justice, s'expliquent d'une part par la position dominante du gouvernement intéressé et de l'autre, par la condition infime de la minorité. Mais alors où est donc la fameuse protection des minorités ? Que penser du fait que même des gouvernements ne sont

pas toujours en harmonie avec la vérité et ne tiennent pas toujours leur parole ? Tandis que l'existence des minorités est souvent mise en danger par une majorité toute puissante, excitant d'un nationalisme intransigeant.

Les minorités ethniques désirent être traitées dans la vie internationale avec l'équité et l'impartialité accordées au dernier prolétaire par la procédure juridique dans tous les Etats civilisés. Elles ne sont pas de l'avis que la force fait le droit et elles estiment que leur appel pour le maintien de leurs droits devrait être traité avec la même impartialité qui règne dans les tribunaux de tous les Etats civilisés. Ce qui est nécessaire, c'est une protection véritable ; un peu plus de sincérité et de loyauté envers les principes énoncés sont indispensables.

Dans les parties du monde où les minorités forment un bloc compact, comme par exemple en Bohême germanique, il est facile de baser leurs droits, déjà reconnus par des traités internationaux, sur leur unité ethnographique, ce qui les ferait relever du droit international. Au contraire, partout où les minorités sont disséminées parmi la majorité ethnique de la population, l'inscription dans un cadastre et une organisation corporative pourraient faire de leurs représentants éparpillés un ensemble qui serait également traité comme sujet du droit international. Au fond, il n'y a pas de difficultés théoriques à accorder aux minorités ethniques la même position légale dont jouissent les « personnes morales » à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats auxquels elles appartiennent. Cela leur donnerait la possibilité de plaider leur cause devant le Conseil de la Société des Nations sur un pied d'égalité avec les représentants des gouvernements et de mener leur procès devant la Cour Internationale de Justice à La Haye. M. A. de Lapradelle a bien raison de dire : « Dans le droit des gens une nouvelle personne juridique, la « minorité nationale », est née ». Tirons-en les conséquences.

Le principe de la libre disposition de soi-même ne peut être limité aux cas où les circonstances politiques et économiques ont permis la formation d'un Etat indépendant. Pour que ce principe puisse conserver sa force créatrice, il doit être appliqué à toutes les races, que la libre disposition de

soi-même mène à la fondation d'un Etat, ou bien qu'il se borne à la formation d'un ensemble ethnique dans les limites d'un Etat, fondé par une majorité de race étrangère à la minorité. Sinon, les Etats qui se sont formés pour exprimer l'unité d'une race courent le danger de devenir, tôt ou tard, la proie de conquérants étrangers. C'est ainsi que les droits des minorités, étant l'application du même principe qui fit surgir des Etats indépendants, assurent l'existence des minorités, ainsi que celle des majorités ethniques. Un principe politique qui veut servir de force créatrice ne peut subsister que par son application dans toutes les circonstances. Depuis que l'oppression pour cause de race ou de religion, a été proscrite par le Traité de Paix de Versailles, les majorités ainsi que les minorités peuvent tirer profit de ce principe. En reconnaissant les droits des minorités sans réserve mentale et avec loyauté, la majorité assure son propre droit à l'existence nationale. Car la majorité et la minorité doivent succomber l'une et l'autre, si ce principe est vicié par l'oppression. Il est donc dans l'intérêt des deux de vivre en paix, l'une avec l'autre, et précisément pour cette cause, M. J. H. Thomas, le « leader » du parti travailliste anglais, a incorporé dans son programme la protection des minorités — fait assez significatif.

Enfin la protection des minorités demande l'établissement de relations directes entre les minorités et la Société des Nations. Il existe bon nombre de Délégations accréditées auprès de la Société des Nations, mais il n'y en a pas une pour les minorités. Toutefois, les minorités ethniques et religieuses dans tous les pays ont ceci en commun qu'elles désirent maintenir les droits qui leur ont été accordés. Or le nombre global des personnes appartenant à des minorités ethniques en Europe dépasse de beaucoup la population de n'importe quel pays européen, à l'exception de la Russie. La communauté d'intérêts entre elles est bien plus grande que les différences. Aussi les traités dits des minorités ne diffèrent l'un de l'autre qu'en certains détails d'un ordre secondaire. Si seulement la Société des Nations voulait consentir à l'admission d'une Délégation pour les minorités, il ne serait pas difficile d'arriver à un arrangement entre elles pour une représentation conjointe et cumulative.

Pourtant on devrait s'attendre à cette objection, qu'une Délégation ne représentant que des fractions de populations d'Etats ne saurait être accréditée auprès de la Société des Nations. Mais, à vrai dire, le Pacte ne prévoit aucune Délégation, vu que la Société des Nations, dès son inauguration, n'a pas voulu assumer le caractère d'un Sur-Etat. Il n'y a donc aucune base légale pour accréditer auprès d'elle n'importe quelle Délégation. Si néanmoins elles existent, c'est évidemment pour des raisons d'un ordre purement pratique.

C'est précisément pour cette même raison qu'une Délégation pour les minorités devrait être admise par la Société des Nations. Elle aurait à défendre les intérêts des minorités au point de vue juridique, contribuant à la paix du monde et éliminant de la question cette suspicion plus ou moins constante qu'une minorité cultive toujours des tendances pan-ethniques : pangermaniques, pantouranienne, panhongroise ou autres. Les aspirations des différentes minorités auraient de cette façon la possibilité, par l'entremise de leur Délégation commune, d'apparaître sous leur propre jour, de se défendre contre l'oppression et la rapine. En même temps la Délégation projetée aurait la possibilité d'exercer une influence calmante et de modération sur les minorités. Quoique le traité de paix de Versailles ait créé les droits des minorités, elles n'ont pas encore acquis toute leur valeur pratique. Il est dangereux d'aiguiser des appétits qu'on ne satisfait pas ensuite. Les droits des minorités sont là, ils existent, et à l'heure qu'il est il n'y a pas de minorité dans le monde entier, surtout après les proclamations généreuses qu'on a entendues à la troisième Assemblée Plénière de la Société des Nations, qui voudrait se soumettre à des spoliations et à des outrages.

* * *

En résumant ce qui précède, on arrive aux vœux suivants :

1) Que le Secrétariat Général de la Société des Nations ait recours aux services d'experts à choisir parmi les minorités ethniques ;

2) Que le droit de la propriété privée, mobilière et immobilière, soit reconnu comme principe fondamental de toutes les nations civilisées, et que toute expropriation ou réquisition obtiennent une juste et équitable compensation ;

3) Que les minorités ethniques étant suffisamment organisées et formant une partie intégrale de la population de l'Etat auquel elles appartiennent, soient reconnues comme sujets du droit international et aient le pouvoir de s'adresser au Conseil de la Société des Nations directement, sans intermédiaire, ainsi que de plaider de leur propre chef devant la Cour Internationale à La Haye ;

4) Que toutes les personnes, nées sur le territoire de la Latvie et de l'Estonie avant ou après la Déclaration de l'indépendance de ces Etats, ainsi que les sujets russes qui avaient leur domicile dans ces deux pays, avant la déclaration de leur indépendance, aient le droit d'acquérir la nationalité politique latvienne ou estonienne, si elles désirent opter de cette façon ;

5) Q'une Délégation pour les minorités soit accréditée auprès de la Société des Nations.