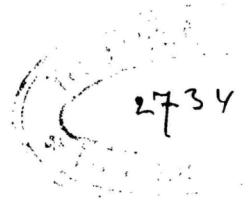
RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE
ÕIGUSE INSTITUUT
A-231



LES CONSTITUTIONS

de Pologne, de Dantzig,
d'Esthonie et de Finlande

Bibliothèque de l'Institut de Législation comparée
De Toulouse

Série des Constitutions

CHARLES CROZAT
Docteur en droit
Chargé de cours à l'Université de Toulouse

2730

I

LES CONSTITUTIONS

de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande

(TEXTES, DOCUMENTS,
COMMENTAIRES)

77744

RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE
ÕIGUSE INSTITUUT
Varade raam Nr. 359

2238

FACULTÉ DE DROIT

1925

AVERTISSEMENT

Au moment où, dans la bibliothèque de notre Institut, s'ouvre, par la publication de l'important travail de M. Charles Crozat, la collection que nous appelons Série des constitutions, *j'ai le devoir d'examiner ce que l'on peut raisonnablement attendre de cette entreprise. Il importe de ne pas la surfaire et aussi de ne pas la sous-estimer : sa valeur exacte sera celle d'une collection de thèses qui constituent en même temps des travaux de Séminaire.*

Ou bien nous n'aurons jamais de travaux de Séminaire, ou bien il faut nous résigner à utiliser dans ce but nos thèses de doctorat. Les conditions de la vie moderne sont telles que nous ne saurions demander à nos étudiants des travaux complètement désintéressés. La thèse de Doctorat peut être dirigée. Sans doute, cette direction crée une situation délicate, puisqu'ensuite ce travail doit être jugé en vue de la collation d'un grade; mais, dans les situations les plus délicates, une ligne de conduite satisfaisante peut être trouvée et, d'ailleurs, les Facultés de Droit ne sont-elles pas déjà habituées à préparer leurs propres étudiants à leurs examens, dans une certaine mesure, s'entend. C'est d'une question de mesure qu'il s'agit ici encore, et en voici des conséquences qu'il faut savoir accepter franchement.

Il faut que le directeur d'une collection de thèses accepte de publier des travaux dont il n'est pas et dont il ne peut pas être entièrement responsable parce que l'étudiant doit avoir conservé dans l'exécution une part de responsabilité, donc de liberté.

Le public, de son côté, devra s'habituer à ne pas exiger la perfection, à ne point juger des travaux d'élèves avec la même sévérité que des travaux de maîtres. On compte sur son indulgence parce qu'on travaille pour lui et qu'on a le sentiment de lui rendre un service qui, sous une autre forme, ne lui serait probablement jamais rendu.

Il ne s'agit pas, notons-le, d'une entreprise de doctrine, mais d'information, pour laquelle la qualité des contributions personnelles présente moins d'importance. L'information est, dans une large mesure, quantitative, il y a service rendu, même si elle n'épuise pas le sujet, pourvu que ce qui est donné soit exact.

Le droit constitutionnel comparé se prête actuellement à être envisagé sous l'aspect de l'information. Après les bouleversements de la guerre de 1914 et le foisonnement des nouveaux Etats, le premier besoin est de colliger les constitutions nouvelles et c'est, au premier chef, un travail de collaboration et de Séminaire. Il eut été de la dernière imprudence de se lancer dans la publication immédiate d'un recueil s'annonçant comme complet. La formule de la Série des constitutions, *plus souple encore, s'il est possible, que celle de la collection, exprime bien la modestie de l'entreprise; en même temps qu'elle s'accommode d'une sage lenteur, elle excuse d'avance les interruptions, s'il s'en produisait, et laisse la porte ouverte à des ententes avec d'autres centres universitaires. Au vrai, nous préparons notre part de matériaux pour un futur grand recueil des constitutions modernes : ceux qui l'entreprendront plus tard devront nous en savoir quelque gré.*

Toute collection doit avoir un programme. Le nôtre nous était dicté à la fois par l'expérience du Droit constitutionnel comparé et par la nature scolaire des travaux de nos collaborateurs. C'est parce que ces travaux exigent une part de composition personnelle que nous n'avons pas pu nous borner à l'édition du texte de chaque constitution et que nous avons dû

le présenter entouré d'une étude géographique et ethnographique, d'une étude historique et d'un commentaire juridique. Cette exigence pratique nous faisait pénétrer dans le droit constitutionnel comparé et un tracé des grandes lignes de comparaison devenait nécessaire. Nous avons réduit au minimum ce tracé, afin de ne pas enchaîner inutilement notre liberté. Nous nous sommes bornés à poser la distinction de la constitution sociale et de la constitution politique d'un même pays et à dégager, en fait de constitutions politiques, un certain nombre de types de gouvernements.

La distinction de la constitution sociale et de la constitution politique se révèle urgente à la lecture des nouvelles constitutions nées du démembrement de la Russie et de l'Autriche-Hongrie. Des Etats comme la Pologne, l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie, la Tchéco-Slovaquie, n'avaient pas seulement à régler des formes politiques; incorporés jusque là à des pays de grande propriété féodale, ils avaient à opérer une réforme agraire et à réviser le statut des droits individuels. Ce que nous avions fait Révolutionnairement en 1789, ils l'ont fait plus pacifiquement et plus légalement de 1918 à 1920. Cette leçon de choses rappelle, à ceux qui auraient pu l'oublier, que la liberté politique postule certaines libertés civiles et la constitution politique une certaine constitution sociale. Cette vérité étant valable pour tous les pays, nous avons érigé la distinction en principe général, d'autant qu'elle permet de classer très commodément et très logiquement les déclarations des droits, les libertés individuelles et les réserves en faveur des minorités ethniques.

Quant aux principaux types de gouvernements politiques, ils ont été tirés directement de l'observation du Droit constitutionnel comparé et nous nous bornons à les énumérer, ce sont : le gouvernement parlementaire, le gouvernement présidentiel américain, le gouvernement conventionnel et le gouvernement directorial Suisse. Observons seulement que, dans les institutions

de certains pays, des emprunts ont été faits à plusieurs de ces types et que, de plus, pas mal de pays font une part plus ou moins grande au referendum *populaire. Mais cette part n'est jamais assez grande pour que le* referendum *ou l'initiative populaire deviennent la caractéristique principale du gouvernement. Celui-ci reste, en principe, représentatif.*

En terminant, je dois rendre hommage au travail qu'a fourni M. Charles Crozat, qui a été mon collaborateur de la première heure. Le volume actuel, qui contient cependant quatre constitutions, ne représente qu'une faible part de son effort. C'est lui qui a amorçé la correspondance pour tous les pays baltes et commencé à réunir une documentation considérable dont il a fait bénéficier plusieurs de ses camarades. C'est avec lui qu'ont été posées peu à peu les bases de l'entreprise. Ainsi qu'il arrive souvent, son œuvre personnelle se ressent un peu, dans sa réalisation, des tâtonnements des débuts et il est possible, il est même à souhaiter que, par la suite, elle soit dépassée au point de vue de la perfection de la forme, mais je tiens à souligner qu'elle a une valeur spéciale en tant qu'apport de fondateur.

Je dois aussi, puisque cette publication est le premier signe de vie de notre jeune Institut, la prendre comme interprète de nos remerciements à toutes les bonnes volontés qui se sont empressées autour de son berceau, depuis M. le Ministre de l'Instruction Publique, M. le Recteur de l'Académie, le Conseil de l'Université de Toulouse et le Conseil général de la Haute-Garonne, jusqu'au généreux bienfaiteur qui a bien voulu voir en nous un de ces Centres d'information sociale auquel il s'intéresse particulièrement.

MAURICE HAURIOU.

Qu'il nous soit permis, au seuil de cette étude, d'adresser nos remerciements pour l'aide précieuse qu'ils nous ont si aimablement offerte :

A M. le Professeur KOZLOWSKI,

A M. R. ERICH, ancien Président du Conseil des Ministres de Finlande, professeur à l'Université d'Helsingfors,

A notre ami, le Docteur HELMUTH FREIMUTH, de Reval,

Aux Légations de Pologne, d'Esthonie, de Finlande, à Paris.

C. C.

LIVRE PREMIER

La Constitution de la Pologne.

BIBLIOGRAPHIE

ASKENAZY. — Le Prince Joseph Poniatowski, Plon, 1921.

Catalogue méthodique du fonds allemand de la bibliothèque, par J. Dubois et Ch. Appuhn; t. I, chez Chiron : La crise internationale; t. II, chez Costes : L'Allemagne. — Publications de la « Société de l'Histoire de la Guerre ».

ANGEBERT (comte D'). — Recueil de traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne (1762-1862), Paris, 1862.

CUTTOLI. — La Pologne au dix-huitième siècle et le droit international.

MAC BAIN and L. ROGERS. — The New Constitutions of Europe, Doubleday, New-York, 1922.

CHARTIER. — La Colonisation allemande dans l'ancienne Pologne prussienne, thèse, Paris 1921.

BELARIUS. — Das Polnische Problem, Zurich.

BOULOUYS. — La question de la Haute-Silésie, thèse, Montpellier 1922.

Commission polonaise des travaux au Congrès de la Paix, Paris, Imprimerie Levé, 1919.

BOOK (Fr.). — Les confins orientaux de la Pologne, Paris, 1919.

BOOK (Fr.). — Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prusienne, Paris, 1919.

BOOK (Fr.). — Mémoire contenant la délimitation des frontières entre les Etats Polonais et Tchécoslovaque en Silésie, de Ceszyn, Orawa et Spiez, Paris, 1919.

BOOK (Fr.). — Mémoire sur la Galicie, Paris, 1919.

DARESTE. — Les constitutions modernes, Paris, 1910, 2 vol.

DMOWSKI. — La question polonaise, Paris, Colin, 1913.

BIENAIMÉ (G.). — Ce qu'il faut savoir de la question polonaise, Paris, 1919.

— La Diète de Galicie, thèse, Paris, 1909.

BUJEL. — La Pologne et les Polonais, Bossard, 1920.

Bizardière (de la). — Les Diètes en Pologne, Paris, 1697.
Blagoyevitch. — Le principe des nationalités et son application dans les Traités de Paix de Versailles et de Saint-Germain, thèse, Paris 1922.
Bujak (Fr.). — La question juive en Pologne, Paris, impr. de Levé, 1919.
Esmein et Nezard. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, Sirey, 1921.
Grappin (H.). — Histoire de la Pologne, Hachette, 1923.
Gasztowitt (V.). — Résumé de l'Histoire de Pologne, Paris, 1916.
Granger. — Géographie universelle, Hachette, 1922.
Hanotaux. — Histoire illustrée de la guerre de 1914.
Hauriou (M.). — Précis de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1923.
Hoffmann. — Histoire des régimes politiques dans l'ancienne Pologne, Posnanie, 1869.
Fouques-Duparc. — La protection des minorités de race, de langue et de religion, Paris, Dalloz, 1922.
Frinkiel. — La constitution du 3 mai, Lemberg, 1891.
Frejlich. — La structure nationale de la Pologne. Etude statistique, Neufchâtel, 1918.
Fauchille. — Traité de droit international public, Paris, Rousseau, 1923.
Klotz. — La Diète de 4 ans, Paris, Jouve, 1912.
Komanewski. — Coup d'œil rapide sur les causes de déchéance de la Pologne, Paris, 1807.
Komarnicki. — Le droit politique de la Pologne de 1869 à 1919. Livre du cinquantenaire de législation comparée, Paris, Sirey, 1922.
Lelewel. — Histoire de la Pologne, Paris-Lille, 1844.
— Analyse et parallèle des trois constitutions de 1791-1807-1815, Arras, 1883.
Lescœur. — L'église catholique en Pologne et le gouvernement russe, Paris, Plon.
Lewinski Corvin. — The Political history of Poland, New-York, 1917.
Lepinska. — Le Grand-Duché de Posen de 1815 à 1830, thèse de lettres, Paris 1911.
Lipwkowski (de). — La question polonaise, Paris, *Polonia*, 1915.
Lucien-Graux (Dr). — Histoire des violations du Traité de Paix, Crès, 3 volumes.
Mably. — Du gouvernement et des lois en Pologne (œuvres complètes), t. VIII, Paris, 1795.

MÉHIÉ. — Histoire de la prétendue révolution de Pologne, Paris, 1792.
NALKOWSKI. — La Pologne entité géographique, Varsovie et Paris, Bossard.
NIEWCGLOWSKI. — Les idées politiques et l'esprit public en Pologne à la fin du dix-huitième siècle, thèse de Paris, 1901.
PERNOT (M.). — L'épreuve de la Pologne, Paris, Plon.
PAWINSKI. — Le gouvernement des diétines, Varsovie, 1888.
Publication encyclopédique sur la Pologne, Fribourg-Lausanne, 1918.
POTULICKI. — Constitution de la République de Pologne, Varsovie et Paris, 1923.
PRIVAT. — L'Europe et l'odyssée de la Pologne au dix-neuvième siècle, Paris, Fischbasher, 1919.
Recueil des Traités (Public. de la Société des Nations).
REMBOWSKI. — Les confédérations et le droit à l'insurrection, Varsovie, 1896.
ROMER (L. DE). — Atlas de la Pologne, 1916.
ROUSSEAU. — Considérations sur le gouvernement de la Pologne.
RULHÈRE. — Révolution de Pologne, Paris, 1862.
SKWTUSKI. — Droit politique de la nation polonaise, Varsovie, 1784.
THUREAU-DANGIN. — La Pologne et le Traité de Vienne, Paris, 1863.
VELUSCO (Recaredo). — Principios juridicos de las ultimas constituciones politicas, Murcie, 1923.
VOLUMINA LEGUM. — Tome I à IX : Petersbourg, 1859; t. IX : Cracovie, 1889.
WINIARSKI. — Les institutions politiques en Pologne au dix-neuvième siècle, Paris, 1923.
WITTON. — The History of Poland from the earliest time, to the présent day, London, Constable, 1917.

⁂

PERIODIQUES

Annales de géographie (A. Colin, éd.)
Journal officiel de la S. D. N.
La Pologne (A. Merlot, directeur, Paris).
Revue de droit public (Peretiatkowicz. La Constitution polonaise), 1923.

Bulletin de la Presse Etrangère (Public. du Minist. des Aff. étrangères).
L'Europe Nouvelle.
La Revue contemporaine.
La Vie des Peuples.
Revue générale de droit international public.
Revue internationale du Travail, Genève.
Revue de droit international, Genève.
L'Est Européen, Varsovie (en français, à Paris, éd. « Polonia »).
Ruch Prawniczi i Ikonomiczny : Le mouvement juridique et économique, organe de la Faculté de Droit de Posnan, A. Peretiatkowicz, directeur.
Przeglad Praway Administracji (Revue du droit et de l'administration).

CHAPITRE PREMIER

Aperçu géographique et ethnographique sur la Pologne.

§ 1er. — *Position générale et limites géographiques, aspect du sol, cours d'eau, population, nationalité, Pologne économique.*

La Pologne est avant tout le pays de la Vistule. De sa source à son embouchure, des Carpathes Silésiennes à la mer Baltique, sur une longueur de 1.125 kilomètres, ce fleuve arrose le territoire qui fut toujours le centre de la nationalité polonaise. Les deux capitales, Cracovie et Varsovie, sont riveraines de la Vistule.

Cependant si le bassin de la Vistule (198.520 kilomètres carrés) est tout entier polonais, il ne constitue pas la totalité du territoire de la Nouvelle République. D'autres cours d'eau, presqu'aussi importants, lui appartiennent partiellement : ce sont l'Oder (par son principal affluent, la Wartha, qui est une rivière posnanienne par excellence), le Niémen, la Dwina, le Pripet, le Dniester (bassin du Niémen : 97.592 kilomètres carrés; bassin du Dniester : 76.860 kilomètres carrés). Ces fleuves sont eux-mêmes reliés par des canaux : Oginski, qui joint le Niémen au Dniéper; Krolenski, le Dniéper au Bug, affluent de la Vis-

(1) Voir Venceslas Nalkowski. *La Pologne entité géographique*, traduite par T. Varynski, Société de publications internationales, Varsovie, 1921. — E. de Romer. *Atlas de la Pologne*, 1916.

tule; Augustowski, le Niémen à la Vistule; Bydgoski, la Vistule à l'Oder.

Les trois grands embranchements de chemins de fer se joignent à Brest-Litowsk, situé au bord du Bug. Un de ces embranchements suit le long du Pripet; un autre grand embranchement joint la Dwina et le Niémen à la Vistule; la troisième ligne de chemin de fer ayant des embranchements en différentes directions, longe la Vistule jusqu'à Dantzig.

Ainsi la seule énumération de ces noms suffit à situer la Pologne comme occupant une position intermédiaire entre l'Europe centrale et l'Europe orientale proprement dite.

Plus précisément, quelles sont les limites assignées à la Pologne par les Traités de Versailles, Riga, Saint-Germain, Trianon, par les décisions du Conseil de la Société des Nations ou de la Conférence des Ambassadeurs ?

Depuis le 16 mars 1923 et après bien des incidents, les frontières sont définitivement fixées; nous en dirons les détails plus loin, mais auparavant voyons, dans son ensemble, la configuration générale du territoire polonais.

Le Traité de Versailles, en érigeant la Ville de Dantzig et sa banlieue en Etat libre, réduit à fort peu de chose la « fenêtre » de la Pologne sur la mer Baltique : une côte de quelques quarante kilomètres, basse et sablonneuse, aux confins de la Prusse occidentale et de la Poméranie, le pays des Kachoubes, marins et pêcheurs; en fait, il ne semble pas qu'un port important y puisse être créé, et sans la possession de Dantzig, on peut considérer comme pratiquement nulle l'ouverture maritime de la Pologne (1).

Du côté de l'Allemagne, la frontière du nouvel Etat suit approximativement, tantôt en deça, comme en Posnanie, tantôt au delà, comme en Silésie, la ligne d'avant le partage de 1772 (2). Elle englobe la partie de la Haute-Silésie assi-

(1) « Sur l'importance de Dantzig dans l'économie de la Pologne », voir *Revue Economique Internationale*, 1920.

(2) Voir L. GALLOIS. « Les nouvelles frontières de l'Allemagne », *Annales de Géographie*, 1919.

gnée à la Pologne par la Société des Nations et celle de l'ancienne Silésie autrichienne, avec Teschen, qui n'a pas été attribuée à la Tchécoslovaquie. La frontière laisse à cette dernière le massif de la Tatra et suit la crête des Carpathes jusqu'à la Bukovine roumaine, se conformant à l'ancienne limite de la Galicie autrichienne et de la Hongrie. Elle longe ensuite l'ancienne frontière de la Bukovine et de la Galicie, puis celle de la Galicie et de la Podolie russe (le cours de la Zbrucz), oblique vers le Nord-Est en passant à une cinquantaine de kilomètres à l'est de Rowno, coupe la Stucz vers la moitié de son cours, atteint le Pripet à 80 kilomètres à l'est de Pinsk, remonte vers le Nord laissant Minsk sensiblement à droite, incline de nouveau vers le Nord-Est, atteint la Dwina vers Polotsk et la descend jusqu'à 30 kilomètres en face de Dwinsk, redescend vers le Sud-Ouest en englobant l'ancien Gouvernement de Vilno, traverse la Wilia entre Vilno et Kowno et le Niémen un peu au-dessus de Grodno (cette dernière ville restant polonaise) remonte vers le Nord-Ouest, en gardant Suwalki à la Pologne, suit l'ancienne frontière russo-prussienne de Mazurie, entre en Prusse occidentale, atteint la Vistule à Graudenz et la longe jusqu'à l'origine du Delta pour laisser ce dernier à la Ville libre de Dantzig, faisant ainsi de la Prusse orientale une enclave entièrement isolée du reste de l'Allemagne.

Ce vaste territoire correspond aux régions suivantes des trois anciens Empires : russe, allemand et austro-hongrois.

Russie. — Royaume de Pologne ou Pologne du Congrès de 1815. Gouvernements de Varsovie, Plock, Kalicz, Piotrkov, Kielce, Radom, Lublin, Siedlce, Lomza, la plus grande partie de celui de Suwalki, gouvernements de Vilno et de Grodno, fragment occidental de ceux de Minsk et de Vitebsk, la moitié environ de la Polésie et de la Volhynie.
Allemagne. — La majeure partie de la Prusse occidentale, la Posnanie, un fragment de la Haute-Silésie.
Autriche Cis. Leithane. — Fragment de la province de Troppaü et la Galicie toute entière.

La superficie du territoire ainsi défini (moins le territoire de Vilno et la Haute-Silésie polonaise s'élève à 369.558 kilomètres carrés) (1).

Aspect du sol. — La Pologne presque toute entière est occupée par une plaine qui n'est guère qu'une portion de la grande plaine de l'Europe septentrionale. A peine est-il possible d'en signaler quelques exhaussements en Prusse occidentale, en Galicie orientale, sur la rive gauche du Dniester, et surtout dans la province de Kielce (Lysagora), mais l'extrémité méridionale de la Pologne est marquée, sur une longueur de 500 kilomètres, par une des grandes chaînes de montagnes de l'Europe : ce sont les Carpathes qui séparent la Pologne et la Slovaquie. Elles atteignent, sur le territoire de cette dernière, 2.663 mètres (Gerlachfalva) et les altitudes de 1.500 à 2.000 mètres sont fréquentes sur les confins polonais. Les Carpathes, qui sont la seule frontière naturelle de la Pologne, enlèvent à ce pays le caractère uniquement plainier que sembleraient indiquer les neuf dixièmes de sa surface.

Cours d'eau. — Nous avons énumérés tout à l'heure les principaux, ce sont : la Vistule, grossie à droite de la Dunajec, du San, de la Wieprz, et surtout du Bug qui reçoit la Narev; à gauche, la Vistule reçoit la Pilicia, la Bzoura, de sanglante mémoire dans la campagne 1914-1915. Traversent également la Pologne, la Varta, affluent de l'Oder; le Niémen, par son cours supérieur, grossi de la Chara; la Dwina, sur une assez faible partie de son cours; le Pripet, affluent du Dniéper, grossi en territoire polonais du Sloutsk, du Styr, du Horyn qui reçoit lui-même la Stucz, enfin le cours supérieur du Dniester (rive droite Bistritza et Lomnitza, rive gauche Zbrucz, Seret, Strypa), le bassin supérieur du Prut, affluent du Danube.

Les marécages et les lacs sont nombreux et répandus

(1) *La Pologne*, n° du 15 septembre 1922.

partout : les marais du Pripet, notamment, contribuent à donner sa physionomie à la Polésie. On en trouve aussi en Lithuanie et en Prusse occidentale, mais les fameux lacs de Mazurie ont été laissés à la Prusse orientale par le plébiscite d'Allenstein.

Population. — Elle est d'environ 25.372.447 habitants (moins la Haute-Silésie polonaise et le territoire de Vilna). Les grandes villes sont Varsovie, sur la Vistule, 980.000 habitants, dont 300.000 Juifs, capitale de la République Polonaise; Lodz (430.000); Radom (70.000); Piotrkow (100.000); Kiels (Sosnovietz) (120.000); Dombrowa, à l'ouest de la Vistule, Lublin (55.000); Brest-Litowsk, Plotsk, Pultosko, à l'est, Vilna (214.000 en 1914), toutes villes de l'ancienne Pologne russe. En Galicie : Cracovie (176.000); Tarnow (40.000); Przemyll (54.000); Léopol ou Lwov ou Lemberg (206.000) et chef-lieu de la Galicie. En Posnanie et Prusse polonaise : Posen ou Poznan (156.000); Bromberg ou Bydzosgez (58.000).

Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que tous les Polonais soient contenus dans les limites que nous avons, par ailleurs, indiquées, ni que ces limites ne renferment que des Polonais : le nombre de Polonais émigrés à l'étranger s'élève à plusieurs milliers en Europe où ils sont surtout nombreux dans la Rhur. En Amérique, leur nombre aux Etats-Unis dépasse 3 millions; les colonies polonaises au Brésil comptent 150.000 habitants environ. Enfin, les récents traités ont laissé en dehors du territoire de la République, en pays allemand, tchécoslovaque (Javorzinia est contesté aux Polonais), ukrainien, russe (Russie blanche), un certain nombre d'agglomérations polonaises importantes. La confusion et l'enchevêtrement des nationalités dans toute cette partie de l'Europe rendait, du reste, nécessaire une attribution parfois approximative des groupes ethniques aux Etats respectifs. Il va sans dire qu'en compensation et par l'effet de la même confusion, les nouveaux Etats gagnaient à l'intérieur ce qu'ils perdaient à l'ex-

térieur. La Pologne n'a pas échappé à la loi commune et elle se trouve comme la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, contenir dans ses frontières un pourcentage relativement considérable de populations allogènes : Juifs nombreux partout (14 % de la population totale) (1), Allemands, Lithuaniens, Ruthènes de Galicie orientale et de Volhynie. Cette dernière question de la Galicie orientale a été particulièrement complexe : les Ruthènes sont nombreux, organisés, ayant déjà formé un parti de revendications ethniques dans l'ancienne monarchie austro-hongroise, mais le pays est historiquement polonais. L'élément polonais est aussi nombreux que l'élément ruthène et il forme la grande majorité de la population de Lwov. Comme, d'autre part, le Ruthène, en tant que Slave et Uniate, ne se distingue pas foncièrement des Polonais aux points de vue ethnique et religieux, il est certain que la solution du maintien de la Galicie orientale à la Pologne a été juste.

La Nationalité Polonaise. — La nationalité polonaise présente une originalité incontestable. Plusieurs caractères historiques et moraux permettent de la distinguer aisément des nationalités environnantes.

De souche slave, elle semble procéder de la tribu des Polanes, qui était établie dès le sixième siècle à Gniezne, dans la Posnanie actuelle, et de celle des Vislanes installés plus au sud, autour de Cracovie, dont la fondation paraît remonter à une date plus ancienne. Ces pays sont rattachés au groupe des Slaves du Nord, par opposition aux Slaves du Sud ou Yougoslaves et Slaves de l'Est ou Russiens, groupe qui comprend, en outre, les Tchèques et les Slovaques. Mais le peuple polonais se différencie de tous les peuples slaves en ce qu'il a subi fortement l'influence de l'Occident latin. Par leur conversion au catholicisme romain,

(1) Voir P. Mignot. *Le problème juif et le principe des nationalités*, Sirey, 1923.

dès le dixième siècle, par les relations incessantes qu'ils ont entretenues dans tout le cours de leur histoire avec la France et l'Italie, par la culture occidentale et méridionale dont ils n'ont cessé de s'imprégner, les Polonais méritent pleinement l'appellation de Slaves latinisés. On a fait remarquer qu'au Moyen âge, l'influence du droit romain s'exerça chez eux d'une manière beaucoup plus nette que chez la plupart des peuples européens, notamment les Allemands. La littérature latine moderne a été très cultivée en Pologne à diverses époques, et le latin lui-même fut longtemps l'idiome usuel de la bonne société. Toutes ces influences, tous ces faits conjugués se sont à la fin imprimés dans l'âme de la nation polonaise (1).

Par là s'explique qu'à la différence des Serbes et des Tchèques, les Polonais n'aient jamais été attirés dans l'orbite du mouvement panslaviste et qu'ils aient plutôt regardé avec défiance leurs voisins slaves, tandis qu'ils se montraient, en revanche, pleins de sympathie à l'égard des peuples occidentaux et en particulier de la France. Sans nul doute, à considérer son passé comme ses aspirations contemporaines, on proclame sans peine que cette puissance européenne ressuscitée, dont le rang est le cinquième (la Russie mise à part), tant au point de vue de la population que de l'étendue du territoire, située à l'orient de l'Europe, entre la barbarie toujours latente de l'Allemagne et de la Russie, constitue le véritable rempart de notre civilisation et si elle sait être toujours énergique, la gardienne de l'ordre européen (2).

La Pologne économique (3). — De riches gisements houil-

(1) Consulter Lubor NIEDERLÉ. *Manuel de l'antiquité Slave*, t. I : L'histoire (Unité protoslave, Slaves du Sud, Slaves de l'Ouest, Slaves de l'Est), chez H. Champion, Paris, 1923.

La Revue des Etudes Slaves, même éditeur.

(2) Voir P. DE CASTELLANE. *La Pologne et l'équilibre européen*, Paris, Paillé.

(3) S. POSNER. *Polan das an indépendant économic unit-with an introduction by Sydney Webb*, London, Allen.

lers et métallifères dans les bassins de Dombrowa-Cieszyn, les puits de Galicie qui ont donné, en 1912, 1.700.000 tonnes de pétrole, le sel de Bochnia, près de Cracovie (200.000 tonnes) ne sont que les principales richesses minières de la Pologne. L'industrie textile (Lodz, Tarnov, Cracovie, Varsovie) occupe 250.000 ouvriers dans les filatures et tissages de coton, laine et soie. L'industrie alimentaire fournit du sucre (1 million de tonnes), de l'alcool de seigle et de pommes de terre (2 millions d'hectolitres); ajoutons les très prospères industries de la verrerie, de la papeterie, de la céramique, de la tabletterie et des multiples industries du bois (1).

Quant à l'agriculture (2), elle est la ressource principale : 60 % des Polonais sont cultivateurs. Le froment est cultivé sur une vaste étendue dans les plaines de Galicie et la basse vallée de la Vistule. Le seigle est une céréale très répandue, puis viennent l'orge et l'avoine, la pomme de terre, la betterave à sucre, le chanvre, le lin et le tabac.

Une mission agricole française, qui a parcouru le pays, en juin 1923 et comptait parmi ses membres M. Noulens, a fait connaître son impression (3). Les progrès de l'agriculture de 1919 à 1923 sont surprenants : Les agriculteurs polonais dépourvus des instruments, des engrais chimiques et des animaux domestiques nécessaires à leurs travaux, semblaient voués à l'impuissance. « Par un miracle de volonté, d'intelligence et de patriotisme, ils ont réussi à résoudre tant de difficultés accumulées. Ils nous offrent maintenant le spectacle de vastes et belles cultures, aux perspectives de récoltes abondantes. » Les immenses forêts de pins, de sapins et de chênes recommencent à être exploitées normalement. Les cheptels sont reconstitués, les méthodes scientifiques pour obtenir par sélection ration-

(1) *Science et Industrie.* « L'effort industriel en Pologne », Paris, 1923.

(2) V. GRANGER. *Géographie universelle*, t. I, Larousse.

(3) *Le Temps*, 30 juin 1923.

nelle ou hybridation les semences de blé, d'orge, d'avoine, de seigle, de betteraves et de pommes de terre appropriées au sol et au climat, sont très généralisées. Une puissante Union des Associations agricoles groupe les associations locales et régionales. Caisses de crédit, comptoirs d'achat et de vente, usines de transformation auxquels s'ajoute une instruction théorique et pratique sont des créations pleines d'avenir. Ajoutons les Chambres d'agriculture, les écoles pratiques d'agriculture, les écoles ménagères, les instituts et facultés d'agriculture. L'organisation des Chambres d'agriculture serait même pour nous un exemple à suivre (1).

§ 2. — *Les frontières de la Nouvelle République d'après les Traités.*

A. FRONTIÈRES AVEC L'ALLEMAGNE (2). — *Le Traité de Versailles. La question de la Haute-Silésie : Convention de Genève du 15 mai 1922. La Prusse orientale et le plébiscite d'Allenstein.*

La frontière occidentale polono-allemande est déterminée tout d'abord par l'article 27, 7° du Traité de Versailles:

« Du point ci-dessus défini (frontière Tchécoslovaque), pointe

(1) Consulter : Les Relations commerciales de la France et de la Pologne, par E. TAVERNIER, Paris, Jouve, 1920, qui fournit une étude très complète sur la Pologne économique jusqu'à 1920.

Voir aussi *Ekonomist*, revue d'économie politique, Varsovie, articles de nombreux professeurs et économistes. On trouvera, dans la collection de *La Pologne*, publiée par l'Association France-Pologne, à Paris, et sous la signature de M. Alexandre Merlot, des chroniques et des documents de la plus grande clarté pour tout ce qui concerne la production, le commerce, les questions financières et agricoles.

AUBAC. La situation économique de la Pologne au seuil de l'année 1923, *Est Européen*, mai 1923.

Etienne KRÓLIKOVSKY. *Etat de l'agriculture en Pologne*, une brochure, Varsovie, Imprimerie de l'Etat, 1923.

(2) Voir Commission polonaise des travaux préparatoires au Congrès de la Paix. Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne, Paris, 1919.

nord du saillant de l'ancienne province de Silésie autrichienne, située à huit kilomètres environ à l'est de Neustadt et jusqu'à un point à fixer sur le terrain à environ deux kilomètres à l'est de Lorzendorf :

La frontière telle qu'elle sera définie conformément à l'article 88 du présent Traité;

De là, vers le Nord et jusqu'au point où la limite adminstrative de la Posnanie coupe la rivière Bartsch :

Une ligne à déterminer sur le terrain, laissant à la Pologne les localités de : Skorischau, Reichthal, Trembatschau, Kunzendorf, Schleise, Gross Kosel, Schreibersdorf, Rippin, Fürstlich-Niefken, Pawelau, Tscheschen, Konradau, Johannisdorf, Modzenowe, Bogdaj, et à l'Allemagne les localités de : Lorzendorf, Kaulwitz, Glausche, Dalbersdorf, Reesewitz, Stradam, Gross Wartenberg, Kraschen, Neu Mittelwalde, Domaslawitz, Wedelsdorf, Tscheschen Hammer;

De là, vers le Nord-Ouest, la limite adminstrative de Posnanie jusqu'au point où elle coupe la ligne de chemin de fer Rawitsch-Herrnstadt;

De là, et jusqu'au point où la limte administrative de Posnanie coupe la route Reisen-Tschirnau :

Une ligne à déterminer sur le terrain passant à l'ouest de Triebusch et Gabel et à l'est de Saborwitz;

De là, la limite administrative de Posnanie jusqu'à son point de rencontre avec la limite administrative orientale du cercle (*Kreis*) de Fraustadt;

De là, vers le Nord-Ouest et jusqu'à un point à choisir sur la route entre les localités de Unruhstadt et de Kopnitz :

Une ligne à déterminer sur le terrain passant à l'ouest des localités de Geyersdorf, Brenno, Fehlen, Altkloster, Klebel, et à l'est des localités de Ulbersdorf : Buchwald, Ilgen, Weine, Lupitze, Schwenten;

De là, vers le Nord, et jusqu'au point le plus septentrional du lac Chlop;

Une ligne à déterminer sur le terrain suivant la ligne médiane des lacs; toutefois, la ville et la station de Bentschen (y compris la jonction des lignes Schwiebus-Bentschen et Züllichau-Bentschen) restent en territoire Polonais;

De là, vers le Nord-Est et jusqu'au point de rencontre des limites des cercles (*Kreise*) de Schwerin, de Birnbaum et de Meseritz :

Une ligne à déterminer sur le terrain passant à l'est de Betsche;

De là, vers le Nord, la limite séparant les cercles (*Kreise*) de Schwerin et de Birnbaum, puis vers l'Est la limite nord de la Posnanie jusqu'au point où cette limite coupe la rivière Netze;

De là, vers l'amont et jusqu'à son confluent avec le Küddow :
Le cours de la Netze;

De là, vers l'amont et jusqu'en un point à choisir à environ six kilomètres au sud-est de Schneidemühl :
Le cours du Küddow;

De là, vers le Nord-Est et jusqu'à la pointe la plus méridionale du rentrant formé par la limite nord de la Posnanie, à environ cinq kilomètres à l'ouest de Stahren :
Une ligne à déterminer sur le terrain laissant dans cette région la voie ferrée de Schneidemühl-Konitz entièrement en territoire allemand;
De là, la limite de Posnanie vers le Nord-Est jusqu'au sommet du saillant qu'elle forme à environ quinze kilomètres à l'est de Flatow;

De là, vers le Nord-Est et jusqu'au point où la rivière Kamionka rencontre la limite méridionale du cercle (*Kreis*) de Konitz à environ trois kilomètres au nord-est de Grunau :
Une ligne à déterminer sur le terrain laissant à la Pologne les localités suivantes : Jasdrowo, Gr. Lutau, Kl. Lutau, Wittkau, et à l'Allemagne les localités suivantes : Gr. Butzig, Cziskowo, Battrow, Böck, Grunau;
De là, vers le Nord, la limite entre les cercles (*Kreise*) de Konitz et de Schlochau jusqu'au point où cette limite coupe la rivière Brahe;

De là, jusqu'à un point de la limite de Poméranie situé à quinze kilomètres à l'est de Rummelsbug :
Une ligne à déterminer sur le terrain laissant les localités suivantes en Pologne : Konarzin, Kelpin, Adl. Briesen, et à l'Allemagne les localités suivantes : Sampohl, Neuguth, Steinfort, Gr. Peterkau;
De là, vers l'Est, la limite de Poméranie jusqu'à sa rencontre avec la limite entre les cercles (*Kreise*) de Konitz et de Schlochau;
De là, vers le Nord, la limite entre la Poméranie et la Prusse occidentale jusqu'au point sur la rivière Rheda (à environ trois kilomètres nord-ouest de Gohra) où cette rivière reçoit un affluent venant du Nord-Ouest;

De là et jusqu'à un point à choisir sur le coude de la ri-

vière Piasnitz à environ un kilomètre cinq au nord-ouest de Warschau :

Une ligne à déterminer sur le terrain;

De là, le cours de la rivière Piasnitz vers l'aval, puis la ligne médiane du lac de Zarnowitz et, enfin, l'ancienne limite de la Prusse occidentale jusqu'à la mer Baltique. »

A la section VIII, article 87 du Traité de Versailles, l'Allemagne reconnaît la complète indépendance de la Pologne, et renonce, en faveur de cette dernière, à tous droits et titres sur les territoires limités par la mer Baltique, la frontière orientale d'Allemagne telle que nous l'avons rapportée ci-dessus, « jusqu'au point situé à 2 kilomètres environ à l'est de Lorzendorf, puis une ligne allant rejoindre l'angle aigu que la limite nord de la Haute-Silésie forme à environ 3 kilomètres nord-ouest de Sienmenau, puis la limite de la Haute-Silésie jusqu'à sa rencontre avec l'ancienne frontière jusqu'au point où elle traverse le cours du Niémen, ensuite la frontière nord de la Prusse orientale déterminée à la Partie II, article 28.

« Toutefois, les stipulations du présent article ne s'appliquent pas aux territoires de la Prusse orientale et de la ville libre de Dantzig, telles qu'elles sont déterminées audit article 28 de la Partie II (frontières d'Allemagne) et à l'article 100 de la Section XI de la présente Partie. »

Ici, le paragraphe 3 de l'article 87, auquel il sera fait allusion très souvent « Les frontières de la Pologne, qui ne sont pas spécifiées par le présent Traité, seront ultérieurement fixées par les principales puissances alliées et associées. »

Quant à l'article 88, il est nécessaire, puisqu'il traite des *frontières de Haute-Silésie* avec l'Allemagne, de rappeler les modifications qu'il a subies, et d'insister sur une question qui a occupé longtemps la politique européenne (1).

(1) Province polonaise absorbée par la Bohême, puis annexée par l'Autriche en 1628, la Haute-Silésie n'eût aucune trace de souveraineté

A la suite de la proclamation de l'Indépendance de la Pologne, et au moment de la restauration de l'Etat polonais par le Traité de Versailles, la frontière entre l'Allemagne et la Pologne était déterminée par l'article 28 de la Partie II des propositions de Paix, qui attribuait la Haute-Silésie toute entière à la Pologne, mais les Allemands prétendirent que la Haute-Silésie n'était polonaise ni de race, ni de cœur, que l'équité et la justice s'opposaient à ce qu'elle fut détachée de la mère patrie allemande. A cela, ils ajoutaient la prédiction de la ruine de l'organisation économique allemande, au cas où la Haute-Silésie serait détachée. Le 29 mai 1919 étaient déposées les « Remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix. » Au sujet de la Haute-Silésie, la germanisation définitive de la population y était proclamée, ainsi que la nécessité économique du maintien à l'Allemagne (1). Le 16 juin, la réponse des puissances alliées et associées était remise à la délégation allemande. Devant les contestations allemandes (et selon le désir exprimé par M. Lloyd George), il était admis que la Haute-Silésie ne serait pas immédiatement cédée à la Pologne, mais que des mesures seraient prises pour y instituer un plébiscite. Après l'évacuation de la province par les troupes et autorités allemandes, la zone plébiscitaire était placée sous l'autorité d'une Commission interalliée de quatre membres. A la suite des troubles, les troupes alliées occupèrent cette zone dès août 1919. De graves désordres se produisirent à Oppeln en mai et août 1920. Le 30 décembre, la Commission interalliée

germanique jusqu'au dix-huitième siècle. Elle a été violemment conquise par Frédéric II, et le Traité de Breslau (11 juin 1742) sanctionnait la prise de la province autrichienne de Silésie. Mais les mesures de germanisation ne firent qu'accentuer la haine du joug prussien, et la résistance s'y incarnait avant la guerre dans la noble figure de Korfanty (voir H. GRAPPIN. *Revue Hebdomadaire*, 4 juin 1921 : « Korfanty, chef de la Haute-Silésie polonaise).

(1) Voir G. BOULOUYS. La question de Haute-Silésie, thèse droit, Montpellier, 1922. *Larousse Mensuel*, juillet et novembre 1922, article Haute-Silésie.

d'Oppeln (1) fixait les modalités du plébiscite. Le vote eut lieu le 20 mars 1921 : 707.000 voix s'étaient prononcées en faveur de l'Allemagne, 479.000 en faveur de la Pologne.

Les causes du succès allemand étaient, outre une pression religieuse considérable, l'emploi de procédés de propagande bien caractéristiques de la mentalité allemande, et aussi l'admission au vote des émigrés, au même titre que les indigènes. La Commission interalliée d'Oppeln fut très embarrassée pour déterminer le tracé de la ligne frontière entre l'Allemagne et la Pologne, étant donnée la façon dont l'élément polonais et l'élément allemand se trouvaient mêlés. Les commissaires alliés n'étaient pas d'accord — ce conflit s'expliquait par les différentes compréhensions de la politique européenne — et ces dissensions provoquèrent la guerre civile (mai et juin). La Commission interalliée parvint, néanmoins, à rétablir le calme, mais devant le Conseil suprême il fut impossible d'arriver à un accord. Tandis que l'Angleterre et l'Italie soutenaient le principe de l'indivisibilité du bassin haut-silésien et son attribution à l'Allemagne, la France réclamait pour la Pologne les terres à majorité polonaise (2). Pour éviter une rupture de l'Entente, le Conseil suprême renvoya alors la question devant la Société des Nations en vertu du droit conféré par l'article 11, paragraphe 2 du Pacte (11 août 1921). Le Conseil examinait la question le 29 avril; un rapport fut rédigé par un Comité de quatre membres : (Espagne : Quinones de Léon; Belgique : Hymans; Brésil : da Cuhna; Chine : Wellington Koo). Les termes de la solution recommandée au Conseil suprême pour le tracé de la frontière

(1) Voir *Journal officiel* de Haute-Silésie, 1920-1922, imprimerie de la Commission du Gouvernement, Oppeln.

A. Robinet de Clery. *La Haute-Silésie sous l'administration des Alliés : Vie des Peuples*, du 25 septembre 1921.

Abbé Réjinek. *Die Oberschlesische Fräge*, Norwak, Koenigshütti.

P. Dumas. « Le Partage de la Haute-Silésie », *Annales de Géographie*, 1922.

(2) Voir au *Journal officiel :* Discours de M. Briand (25 mai 1921); de M. Regaud (26 mai 1921); Henri Lorin (27 mai 1921).

en Haute-Silésie étaient remis le 14 octobre à M. Briand.

Le pays était partagé de la façon suivante :

1° La Pologne obtenait les deux districts méridionaux de Pless (en totalité), et de Rybnick (en majeure partie);

2° Le bassin industriel était partagé entre les deux pays. L'Allemagne conservait les deux districts occidentaux de Gleitwitz et Zabrze (Hindenburg), ainsi que Beuthen-ville.

La Pologne recevait les districts de Königshutte, Beuthen-campagne, Kattowitz-ville et Kattowitz-campagne;

3° Les districts silésiens de l'est, Tamowitz et Lubnitz étaient attribués, la partie occidentale à l'Allemagne, la partie orientale à la Pologne;

4° Enfin, l'Allemagne conservait les hauts districts hauts-silésiens, c'est-à-dire Rosemberg, Krentzburg, Oppeln, Leobschütze, Ratibor, Kosel, Gross-Sthrelitz et Tost.

De plus, pour permettre une adaptation économique aussi complète que possible, des Recommandations invitaient l'Allemagne et la Pologne à conclure entre elles certaines conventions pour l'exécution d'un régime économique spécial et transitoire en Haute-Silésie, avec création d'une Commission mixte chargée d'en surveiller l'application (1). Cette décision de Genève fut malgré tout un succès polonais, en même temps qu'une preuve éclatante de l'heureuse action politique de la Société des Nations.

Le 17 octobre, la Conférence des Ambassadeurs a transformé en décision des puissances alliées, la Recommandation de la Société des Nations. Communication en a été donnée, le 20 octobre, aux Gouvernements intéressés et, le 15 mai 1922, les conditions de l'accord germano-polonais étaient signées à Genève, ratifiées le 25 mai par la Diète polonaise, et le 30 mai par le Parlement allemand. Le départ des troupes d'occupation commença le 19 juin.

Ainsi, la frontière entre l'Allemagne et la Pologne, dans

(1) Voir texte de la Convention dans Boulouys, *op. cit.*, p. 218, et *Convention Germano-Polonaise relative à la Haute-Silésie, faite à Genève, le 15 mai 1922*, édition de la S. D. N.

la partie de la Haute-Silésie décrite à l'article 88 du Traité de Versailles est définie comme suit :

La ligne frontière suit l'Oder, depuis le point où se fleuve pénètre en Haute-Silésie, jusqu'à la hauteur de Niebauschau, puis se dirige vers le Nord-Est, en laissant en territoire polonais les communes de Hohenbirken, Wilhelmstahl, Raschütz, Adamowitz, Ochojitz, Wilcza (Haut et Bas), Kriewald, Knurow, Gieraltonitz, Preisswitz, Mackochau, Kuruzendorf, Paulsdorf, Ruda, Orzegow, Schlssiengrube, Hohenlirich, et en laissant en territore allemand les communes d'Ostrog, Markowitz, Babitz, Gurek, Stodoll, Niederdoff, Pilchowitz, Nieborwitzer, Hammor, Nieborowitz, Schonwald, Ellguth, Zabrze, Sosnica, Mathesdorf, Zaborge, Biskupitz, Bobrek, Schomberg; de là, elle passe entre Bossberg (à l'Allemagne) et Birkenhain (à la Pologne) et prend la direction du Nord-Ouest, en laissant en territoire allemand les communes de Karf, Miechowitz, Stollarzowitz, Friedrichsville, Ptacowitz, Larischof, Miedar, Hanusek, Neudorf-Tworog, Kottenlust, Potemba, Heltsche, Zavadski, Pluder, Petershof, Klein-Lagiervnik, Skrzidlowitz, Gwosdian, Dzielna, Cziasnau, Sorowski, et en laissant en territoire polonais les communes de Scharley, Reidzionkau, Trockenberg, New-Repten, Alt-Repten, Alt-Tarnowitz, Rylna, Piassitzna, Bonschowitz, Nikoleska, Drathammer, Bruschiek, Wüstenhammer, Kokotek, Koschmieder, Pavonkau, Spiezelhof (Gutsbezirk), Gross Lagiewnik, Glinitz, Kochtschütz, Lissau.

Au nord de cette dernière localité, elle coïncide avec l'ancienne frontière de l'Empire allemand jusqu'au point où celle-ci rencontre la frontière déjà établie entre l'Allemagne et la Pologne, telle qu'elle est décrite à l'article 27 du Traité de Versailles. »

Du côté de la *Prusse orientale*, l'article 28 du Traité de Versailles déterminait les frontières dont une grande partie était commune avec la Pologne :

« D'un point situé sur la côte de la mer Baltique à environ un kilomètre cinq au nord de l'église du village de Pröbbernau et dans une direction approximative de 159° (à compter du Nord vers l'Est) :

Une ligne d'environ deux kilomètres, à déterminer sur le terrain;

De là, en ligne droite sur le feu situé au coude du chenal d'Elbing au point approximatif : latitude 54° 19′ 1/2 Nord, longitude 19° 26′ Est de Greenwich;

De là, jusqu'à l'embouchure la plus orientale de la Nogat dans une direction approximative de 209° (à compter du Nord vers l'Est);

De là, vers l'amont, le cours de la Nogat jusqu'au point où cette rivière quitte la Vistule (Weichsel);

De là, le chenal de navigation principal de la Vistule, vers l'amont, puis la limite Sud du cercle de Marienwerder, puis celle du cercle de Rosenberg vers l'Est jusqu'à son point de rencontre avec l'ancienne frontière de la Prusse orientale;

De là, l'ancienne frontière entre la Prusse occidentale et la Prusse orientale, puis la limite entre les cercles d'Osterode et de Neidenburg, puis vers l'aval le cours de la rivière Skottau, puis vers l'amont le cours de la Neide, jusqu'au point situé à environ cinq kilomètres à l'ouest de Bialutten et le plus rapproché de l'ancienne frontière de Russie;

De là, vers l'Est, et jusqu'à un point immédiatement au sud de l'intersection de la route Neidenburg-Mlava et de l'ancienne frontière de Russie :

Une ligne à déterminer sur le terrain passant au nord de Bialutten;

De là, l'ancienne frontière de Russie jusqu'à l'Est de Schmalleningken, puis vers l'aval le chenal de navigation principal du Niemen (Memel), puis le bras Skierwieth du delta jusqu'au Kurisches Haff. »

Mais les articles 24 à 97 du même Traité réservaient une zone au Sud (districts d'Allenstein) et à l'Ouest (district de Marienwerder) qui devait être soumise au plébiscite. La Pologne soutenait, en effet, que les Mazoures étaient slaves, et l'Allemagne que ces populations étaient germanisées. Le plébiscite eut lieu le 11 juillet 1920, donnant dans *Allenstein*, 362.209 voix à la Prusse et 7.980 à la Pologne; dans le district de Marienwerder, la Pologne n'avait que 8.018 voix contre 96.923 à la Prusse. Une propagande habile, la composition des Commissions de contrôle, la participation au vote de tous ceux qui étaient nés occasionnellement en Prusse orientale, en même temps que la coïncidence du vote avec l'invasion bolcheviste avaient contribué à favoriser les Allemands. Une note polonaise du 17 juillet 1920 faisait connaître aux alliés le refus d'accepter les résultats du plébiscite, mais la Conférence des Ambassadeurs décida

à la fin de ce même mois, l'attribution à l'Allemagne de toute la zone plébiscitaire, sauf pour les communes de Klein-Nappern, Lobenstein et Groschken, ainsi qu'une bande de terrain sur la rive droite de la Vistule (1).

B. La frontière avec la Lithuanie. — *La question des zones neutres. Le territoire de Vilna. Résolution du Conseil de la Société des Nations. La Conférence des Ambassadeurs et sa décision du 15 mars 1923. Memel et la Pologne.*

Cette délimitation, objet de tant de « coups de mains », et qui mit en activité tour à tour le Conseil suprême, la Société des Nations et la Conférence des Ambassadeurs mérite, pour l'intérêt que lui attachaient les deux Etats de Pologne et de Lithuanie que nous en rappelions l'historique (2).

Les Allemands ayant évacué Vilna en janvier 1919, la ville fut occupée par les bolchevistes; Lithuaniens et Polonais se mirent en devoir de les chasser, mais les Polonais réussirent à occuper la ville les premiers; les alliés soucieux d'éviter un conflit armé procédèrent à une démarcation provisoire, à laquelle plusieurs autres furent substituées. Enfin, une déclaration des puissances alliées, en date du 8 décembre 1919 détermina la *ligne dite Curzon*. Le Traité de Moscou (12 juillet 1920) entre les Soviets et la Lithuanie reconnaissait à cette dernière le territoire de Vilna. Les hostilités entre Polonais et Lithuaniens ayant repris, pour y mettre fin, l'accord de Paris, en septembre 1920, se faisait sur la reconnaissance de la ligne Curzon. Nouveaux incidents de frontière et nouvel accord dit de *Suwalki*, signé le 7 octobre 1920. (V. Recueil des Traités, vol. VIII, p. 180.) La ligne adoptée ne préjugeait en aucune manière des droits territoriaux des deux parties

(1) Voir article d'E. de Martonne, dans *Annales de Géographie*, 1921.

(2) Voir Dr Lucien-Graux. *Les Violations du Traité de paix*, 3 vol., Paris, Crès.

Ch. d'Etchgoyen. « Vilna », *Revue contemporaine*, 1er octobre 1923.

et une zone démilitarisée, de 6 kilomètres des deux côtés de la ligne était créée; seules les troupes de police y étaient maintenues.

Mais survint l'entrée à Vilna du général Zéligowski, d'abord soutenu, puis désavoué par son Gouvernement (9 octobre 1920); les hostilités reprirent.

Le protocole de Kowno fut signé le 29 novembre 1920 (Recueil des Traités, vol. IX, p. 64). De nouveau fut créée une zone neutre (Orciny-Omiany), puis une autre (Omiany-frontière lettone). Cette zone neutre était « une sorte de no-man's-land, une res nullius ». Cette condition était devenue préjudiciable aux habitants de la zone neutre « Eldorado des contrebandiers et des déserteurs ». La Pologne demandait le remplacement de cette zone par une ligne de démarcation; quant à la Lithuanie, elle réclamait que cette zone fut placée sous la souveraineté d'un Haut-Commissaire. Le Conseil, dans la résolution du 13 janvier 1922 adoptait la ligne de démarcation provisoire (1), mais la Lithuanie s'obstinait à réclamer un Haut-Commissaire. L'anarchie continua dans la zone neutre et M. Saura, consul général d'Espagne à Bruxelles, rendait compte de cet état déplorable : « Les miliçes polonaises et lithuaniennes se disputent le terrain à coups de feu et se livrent des batailles » (2).

Les deux Gouvernements adressaient, au Secrétariat, une série de plaintes au sujet des violences commises dans la zone neutre. Le Conseil, réuni à Paris à la fin de janvier 1923, entendit le rapport de M. Saura et les représentants des deux Gouvernements intéressés, mais le Gouvernement lithuanien déclarait s'opposer à toute modification de la zone neutre. Le Conseil, en présence de l'opposition et des objections des deux parties, renonça à poursuivre ainsi son intervention en vue du règlement définitif. On fit alors appel à l'article 87 alinéa 3 du Traité de Versailles « Les

(1) Voir *J. off.* de la S. D. N., juin 1923, pp. 380 et suiv.

(2) Voir *J. off.* de la S. D. N., mars 1923, pp. 350-358.

frontières de la Pologne qui ne sont pas spécifiées par le présent Traité seront ultérieurement fixées par les principales puissances alliées et associées. » La Conférence des Ambassadeurs fut chargée de prendre une décision. La Pologne avait, du reste, par une requête du 15 février 1923, demandé l'application de l'article 87 (1) et le Gouvernement lithuanien (séance du Conseil du 17 mai 1922, note du 18 novembre 1922 adressée à la Conférence des Ambassadeurs), avait agi de même. Mais le problème important, intimement lié à celui de la zone neutre, était l'attribution de Vilna, question dont nous devons rappeller les principales phases.

Le 20 novembre 1921, le Conseil de la Société des Nations demanda aux Gouvernements polonais et lithuaniens d'accepter l'institution d'un plébiscite. Au début de février, la Lithuanie accepta le plébiscite et la Pologne écarta les élections à la Diète de Vilna. La Société des Nations envoya une Commission que présidait le colonel Chardigny; puis, il fut question de négociations directes à Bruxelles avec le Gouvernement de Kowno, sous la présidence de M. Hymans (mars 1921). Ces négociations commencèrent le 20 avril et se poursuivirent jusqu'au 5 juin. Les Lithuaniens réclamaient le pays de Vilna et le territoire accordé par le Traité russo-lithuanien du 12 juillet 1920. Les Polonais demandaient un plébiscite. Les délégations des deux pays ne parvenant pas à s'entendre, M. Hymans proposa un avant-projet relatif à l'ensemble des rapports entre les deux pays : la Lithuanie devait devenir un Etat fédéral, composé de deux cantons autonomes : Vilna et Kowno; les cantons seraient organisés comme des cantons suisses, la capitale de la Fédération étant Vilna; le lithuanien et le polonais seraient langues officielles dans tout l'Etat. Les deux Gouvernements désigneraient chacun trois représentants qui constitueraient un Conseil commun des affaires extérieures; la Pologne aurait le libre usage des ports et

(1) Voir *Journal des Débats*, 27 février 1923.

du territoire de la Lithuanie. La Pologne fit savoir qu'elle prendrait ce projet comme base de discussion avec le consentement de la population du pays de Vilna. Les Lithuaniens se refusèrent à admettre les représentants de Vilna au débat et la Conférence fut suspendue. La Diète polonaise maintenait « ses droits incontestables sur le territoire de Vilna ». Le différend vint le 27 juin devant le Conseil de la Société des Nations, qui, dans ses résolutions du 28, recommandait : la reprise des négociations directes, l'évacuation graduelle des troupes de Zéligowski avant le 1er septembre, l'institution d'une milice locale pour le maintien de l'ordre. M. Skirmunt faisait savoir que le Gouvernement polonais acceptait en principe la résolution, étant prêt à reprendre avec la Lithuanie les négociations de Bruxelles, mais que, de toute façon, le statut adopté devait être sanctionné par les représentants de Vilna. De son côté, la Diète de Kowno n'admettait pas la résolution de la Société des Nations par ce que l'organisation du territoire de Vilna n'offrait pas de garanties suffisantes. Il ne fut plus question de la reprise des négociations à Bruxelles, et M. Hymans, dont le dévouement à la cause de la paix était inlassable, songea alors à convoquer une nouvelle Conférence à Genève, et il élabora un second projet se basant sur les mêmes principes : formation, dans l'Etat de Lithuanie, d'un canton semblable à un canton suisse, et rapprochement de la Pologne et de la Lithuanie au point de vue politique, militaire et économique. La Société des Nations recommandait le projet Hymans, mais la presque totalité de la presse polonaise repoussait l'ingérence de la Société des Nations et demandait la consultation des représentants de Vilna; sur ce dernier point, une difficulté se présentait : quels territoires devaient être appelés à participer aux élections ? Les alliés tenaient à ce que le territoire électoral fut élargi et que les districts de Lida et Braslaw y fussent compris. Le Gouvernement faisait sanctionner ce point de vue par la Diète, à une faible majorité. M. Mejsztowicz succédait, au général Zéligowski, comme

président de la « Commission du Gouvernement » en Lithuanie centrale. Les élections eurent lieu le 8 janvier 1922, auxquelles, suivant une source polonaise, participèrent 249.825 votants sur 389.823 inscrits. Les Israélites et les Blancs-Ruthènes s'abstinrent. Le Gouvernement polonais songea alors à accorder l'autonomie au pays de Vilna, au lieu de procéder à l'annexion pure et simple. Les 12 et 13, la Société des Nations renonçait au règlement du conflit polono-lithuanien, et la Lithuanie demandait, en protestant contre les élections à la Diète de Vilna, que le différent fut porté devant le Tribunal international de la Haye. La Pologne s'opposa à une prétention pareille, les habitants du pays ayant fait connaître leur volonté. Au reste, le 20 février, la Diète de Vilna vota une résolution reconnaissant la souveraineté de la Pologne sur le territoire de Vilna (1)

(1) Au nom de Dieu Tout-Puissant. Nous, membres de la Diète de Vilna, élue par la libre et universelle volonté de la population du pays de Vilna, possédant la plénitude du droit de statuer sur le sort de ce pays; nous souvenant des liens séculaires qui, transmis par les actes de Horodlo, de Lublin, ainsi que par les dispositions de la Constitution de mai 1791, ont uni leur pays à la Pologne par la voie de libres accords; nous rappelant le sang de nos frères héroïquement versé dans les luttes nationales, après les néfastes partages de la Patrie; rendant hommage au courage et au sacrifice de soldats polonais, de Joseph Pildsuski, fils de ce pays, et à l'acte héroïque du général Zéligovski; conformément au droit de libre disposition des peuples, au nom de la population de ce pays, de ses générations présentes et futures, ayant en vue de sauvegarder leur liberté ainsi que leur plein développement spirituel et matériel, disposons et statuons en la séance du 20 février 1922 :

1° Nous considérons comme irrévocablement rompus et non existant, tous les liens juridiques et politiques qui nous ont été imposés de force par l'Etat russe, et nous dénions à la Russie le droit de s'immiscer dans la question du pays de Vilna;

2° Nous rejetons et écartons pour toujours les prétentions juridiques et politiques sur le pays de Vilna, qui ont été élevées par la République lithuanienne et qui ont trouvé leur expression dans le Traité lithuano-soviétique du 12 juillet 1920, ainsi que toutes autres prétentions;

3° Nous affirmons solennellement que nous ne reconnaîtrons aucune décision prise à l'encontre de notre volonté par des facteurs

et envoya une délégation à Varsovie pour réclamer le rattachement. Les débats des 2 et 3 mars à la Diète de Varsovie renversèrent le cabinet Ponikowski, reconstitué, du reste, sans trop de changement. Les ministres de France, Grande-Bretagne et Italie, avaient, en effet, déclaré que la confirmation par la Diète polonaise, de l'annexion pure et simple de Vilna, produirait un effet déplorable, mais l'acte de rattachement était signé le 18 avril.

En mars 1923, à la suite des demandes adressées à la Conférence des Ambassadeurs et dont nous avons parlé plus haut, Vilna était officiellement reconnu à la Pologne. Cette reconnaissance avait l'avantage de consolider la paix dans cette partie de l'Europe et de démontrer à l'Allemagne l'inutilité de ses intrigues à Kowno. Le protocole fut signé entre le comte Zamoyski, ministre de Pologne, et M. Poincaré, président de la Conférence des Ambassadeurs, représentant les puissances alliées et associées. Voici la partie de ce document consacrée à la frontière polono-lithuanienne :

« 2° Avec la Lithuanie :

La ligne ci-dessous décrite (d'après la carte allemande au cent millième) :

Depuis le point où la limite administrative septentrionale du district de Suwalki rencontre la frontière de Prusse orientale (point commun à la Prusse orientale, à la Pologne et à la Li-

étrangers, en ce qui concerne le sort de notre pays et son organisation intérieure;

4° Le pays de Vilna constitue, sans réserve ni conditions, une partie intégrante de la République Polonaise;

5° La République Polonaise possède le droit plein et exclusif de souveraineté sur le pays de Vilna;

6° Les autorités compétentes de la République Polonaise possèdent uniquement et exclusivement le droit de fixer les lois et l'organisation du pays de Vilna, conformément à la Constitution de la République Polonaise du 17 mars 1921;

7° Nous invitons la Diète législative et le gouvernement de la République Polonaise à exercer, immédiatement, les droits et les devoirs découlant du titre de souveraineté de la République Polonaise sur le pays de Vilna.

thuanie) et jusqu'au point le plus au sud du rentrant de la limite du district de Suwalki, point situé à environ sept kilomètres au nord-ouest de Punsk la limite administrative septentrionale du district de Suwalki;

De là vers le Sud-Ouest jusqu'à un point de la route Berzniki-Kopciowo située à environ deux kilomètres au sud-est de Berzniki :

Une ligne à déterminer sur le terrain laissant Punsk à la Pologne, traversant le lac Galadusya depuis son extrémité nord-ouest jusqu'à un point situé à environ deux kilomètres au nord de Zegary, se dirigeant ensuite vers l'Est, puis parallèlement à la ligne des petits lacs situés entre Berzniki et Zegary à environ deux kilomètres à l'est de ces lacs;

De là jusqu'à un point à environ deux kilomètres cinq cents à l'est de Zelwa sur la Marycha, une ligne à déterminer sur le terrain;

De là, en aval, le cours de la Marycha jusqu'au confluent d'un petit affluent situé sur la rive gauche de cette rivière et immédiatement en amont de Sztudjanka;

De là, une ligne à déterminer sur le terrain jusqu'à la source de la rivière Igorka, puis le cours de cette rivière qui passe à Warwischki jusqu'à son confluent avec le Niemen;

De là, en aval, le cours du Niemen jusqu'au confluent de la rivière Grawe;

De là, la rivière Grawe jusqu'au point où elle se croise avec la chaussée Merecs-Rudnica (Rotnica);

De là, une ligne à déterminer sur le terrain jusqu'au confluent de la rivière Skroblis avec la rivière Mereczanka;

De là, le cours de la Mereczanka jusqu'à un point à environ huit cents mètres au sud-est de Podkamien;

De là et jusqu'à la cote 142, à environ deux kilomètres au nord-est de Strzelciszki :

Une ligne à déterminer sur le terrain laissant en Lithuanie les localités de Podkamien, Karpiszki, Strzelciszki, en Pologne celles de Bortele Kukle et passant par la croisée des routes allant de Bobryszki à Olkieniki et d'Orany à Wojtowo sur la voie ferrée de Grodno à Wilna;

De là jusqu'à un point à déterminer sur le cours de la Wilia, à environ huit cents mètres à l'ouest de Surmance;

Une ligne à déterminer sur le terrain laissant en Lithuanie les localités de Kalance, Spengleniki, Giecenisczki, Uzulejc, Prybance, Greczowka, Wismance, Jagielany, Dergiance, Kopciszki, Zailgi, Chwosz-na, Niedzwiedowka, Janczuny, Daniliszki, Jerzowka, Nowy-Dwor, Promyslowka, Walakiszki, Kurkliszki,

Kalejkiemie, Wiluniszki, Kiermanczyszki, Bialolesie et Owsieciszki, en laissant en Pologne les localités de : Wojtowo, Ww-Puskarnia, Czarnokowale, Koll-Lejpuny, Wejksztelance, Ejgielance, Markowsz-na, Skobiska, Wizgirdy, Dombrowo, Dembniaki, Stanislawowka, Kotysz, Staskuniszki, Lebiedzie, Mejluszki, Podworance, Glity, Piektoniszki, Kiermeliszki, Kudrany, Poniewiezka, Majdany, Miciuny, Lojziszki, Mejryszki, Borcie, Jatelany, Puzanowo, Kazimirowka et Surmance;

De là, le cours de la Wilia jusqu'à un point situé à environ un kilomètre deux cents au sud de Sejmieniszki;

De là, et jusqu'à un point à déterminer à l'extrémité sud-ouest du lac Oswie au sud de Zoltynie :

Une ligne à déterminer sur le terrain laissant en territoire lithuanien les localités de : Sejmieniszki, Kliszebloto, Podozierce, Pojodzie, Pospierze, Kejmince, Skietery, Olinowo, Pory, Kontromiszki, Kiele, Awizance, Nieczance, Borowy, Olany, Palki, Ollis, Okmiana, Towkiele, Alexandryszki, Gawejki, Zoltynie, et en territoire polonais les localités de : Podworzance, Podgajem, Drawcze, Mejluny, Papiernia, Bortkuszki, Uzyblindzie, Lipowko, Poblyndzie, Zyndule, Astyki, Szelkowsz-na, Romaskance, Pogiry, Borowka, Sontoki, Pulstylki, Rudejki, Stolewsz-na, Zemwiszki, Smilgi, Gawejki, Sidabry;

De là, une ligne traversant le lac Oswie jusqu'à un point à déterminer sur sa rive nord-est, à cinq cents mètres environ au sud-est d'Olka;

De là et jusqu'à un point à déterminer sur la rive sud du lac Prowa à l'est de Surgance :

Une ligne à déterminer sur le terrain, laissant en territoire lithuanien les localités de : Olka, le lac Boloma, Labejszyski, Mlynek, Janiszki, Szerajkiszki, Surgance, et en territoire polonais les localités de : Jankuniszki, Purwiniszki, Strakiszki, Maciejewa, Orniany, Skardze, Nowosiadka, Grybiance;

De là et jusqu'à un point à déterminer sur la rive méridionale du lac au bord duquel se trouve Antolkony et à cinq cents mètres à l'ouest de cette localité :

Une ligne à déterminer sur le terrain, laissant en territoire lithuanien les localités de : Madejki, Mazule, Szykaliszki, Andrulance, Shukowschtschisna Shemeityschki, Prudsischki, Polukno, Poshenis, Shwirblischki, Rgt-Sidorischki, Mineischany, et en territoire polonais les localités de : Maldziuny, Rutowsctchisna, Baranowo, Antaledse, Bernjuny, Lyngmjany, Antolkony;

De là et jusqu'à la frontière de Lettonie :

Une ligne à déterminer sur le terrain se dirigeant vers le

Nord-Est puis vers le Nord, passant entre le lac de Boloscha et le lac Dringis et laissant en territoire lithuanien les localités de : Rgt-Ashussenitz, Achramjanzy, Reipe, Ashany, Sadsjuny, Bol-Derewnja, Suntupe, Kalnischki, Schablowisna, Mugischki, Junkokalne, Gut-Nowo-Smolwy, Werugischki, et en territoire polonais les localités de : Kosatschisna, Meiluny, Wardsikeme, Aliejuny, Sakischki, Poshemischki, Karatschuny, Smolwy, Paukschte-Lischki, Gut-Smolwy (nord), Dulzischki, Matelischki.

Le tracé de cette ligne sur le terrain est laissé aux soins des deux gouvernements intéressés, qui auront toute latitude pour procéder, d'un commun accord, aux rectifications de détail qu'ils reconnaîtraient, sur place, indispensables (1).

Le général Sikorski donnant lecture du texte de la Décision des puissances alliées, à la séance solennelle de la Diète, le 16 mars 1923, a déclaré ce document d'une importance primordiale pour le pays et pour l'Etat. Depuis le Traité de Versailles il est, pour la Pologne, l'acte international le plus considérable avec le Traité de Riga et le partage de la Haute-Silésie. Il couronne l'œuvre de reconstruction de la Pologne indépendante. Ce fut, pour le pays, une fête nationale. Quant aux provinces directement intéressées, cette décision produisit la plus vive satisfaction : Vilna illumina. Une hausse sensible du mark polonais fut constatée à la Bourse. A Paris, le comte Skrynski déclarait à la presse : « Je crois que ces accords sont définitifs. Sans doute les problèmes à résoudre n'allaient pas sans difficultés. La zone frontière est peuplée par des races variées ou ennemies, mais l'accord, qui a fait la côte la mieux taillée possible, doit durer parce qu'il satisfait entièrement à la justice... (2) ». Désormais la Pologne pouvait se consa-

(1) Voir *La Pologne*, n° du 1er juillet 1923.

(2) Voir *Journal des Débats*, 16 mars 1923; *Temps*, même date, *Kurier Polski*.

Voir *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mai 1923, J. Barthélemy : La reconnaissance des frontières de la Pologne.

Voir L. Nemanoff. La Lithuanie et la Pologne, *Mercure de France*, 15 mars 1923, qui démontre l'origine allemande des prétentions lithuaniennes.

crer à l'organisation d'un territoire reconnu dans la conformation que les événements lui avaient donnée.

Note : MÉMEL ET LA POLOGNE. — Nous ne rappellerons pas ici, dans son entier, la question de Memel. Bien que son règlement ait surtout concerné les Alliés et la Lithuanie, la Pologne ne s'est jamais désintéressée de la question. On sait que, d'après l'article 99 du Traité de Versailles, l'Allemagne devait céder la partie nord-est de la province de Prusse orientale (150 kilomètres de longueur, 20 de largeur sur la rive droite du Niémen, et comprenant sur un territoire de 2.450 kilomètres carrés de superficie, une population mi-lithuanienne, mi-allemande de 164.000 habitants. Un statut provisoire instauré vers la fin de 1920 se maintint jusqu'en janvier 1923. A cette date eut lieu le coup de force lithuanien : 3.000 envahisseurs, commandés par des officiers allemands livrèrent combat aux troupes françaises autour du Haut-Commissariat. Après l'armistice et la constatation de l'atteinte à la souveraineté que possédaient les puissances alliées, sur le territoire de Memel, un colonel français et une Commission extraordinaire furent envoyés à Memel. Un ultimatum adressé au Gouvernement de Kowno provoqua l'évacuation du territoire par les insurgés et la Conférence prenait une Décision en date du 16 février 1923. La souveraineté était transférée sur le territoire de Memel à la Lithuanie, à cinq conditions :

1° L'établissement sur le territoire d'un régime d'autonomie;

2° Organisation de la liberté de transit de façon à tenir compte des intérêts des régions lithuaniennes et polonaises dont Memel est le débouché naturel;

3° Remboursement des dépenses provenant de l'occupation;

4° Acceptation des charges des articles 254 et 256 du Traité de Versailles (part de la dette allemande);

5° Elaboration à Paris d'un statut organique du territoire de Memel.

M. Tchitchérine (1) a protesté contre cette décision prise sans avoir consulté la Russie : « Le Gouvernement russe s'arrête aujourd'hui spécialement sur la clause introduisant dans le port de Memel une administration internationale avec la participation de la Pologne et sans celle de la Russie et de ses alliés... »

Memel représente pour les voïévodies orientales de la Pologne, un débouché commercial égal à Dantzig pour les voïévodies occidentales. La proposition polonaise aurait voulu faire de Memel un port libre avec l'accord unanime des puissances alliées, un Haut-Commissaire et des délégués de Memel, de la Lithuanie et de la Pologne (2). Ainsi eussent été garantis les intérêts des riverains du Niémen sous les rapports du commerce et de la navigation. Ce régime aurait eu un caractère provisoire. On l'aurait établi pour une période de 10 ans, par exemple, et sous réserve d'une interdiction formelle de rétrocession à l'Allemagne, il aurait été susceptible de toutes les modifications que, dans un accord unanime, la Ville libre, la Lithuanie et la Pologne auraient crû devoir y introduire dans leur intérêt commun. La situation particulière de la Pologne à l'égard de Memel a été plusieurs fois reconnue, d'abord par les articles 331 à 343 du Traité de Versailles, ensuite par les décisions de la Conférence des Ambassadeurs des 14 juin 1922 et 16 février 1923. En vertu de cette dernière décision que nous avons analysée, la Pologne a, dans le port de Memel, de véritables droits, mais il importe ainsi qu'elle en exige les garanties efficaces. Or, elle a de justes raisons de craindre que la Commission du port soit trop dépendante de la Lithuanie et n'ait pas d'autorité réelle suffisante. Elle réclame l'établissement, dans le territoire de Memel d'un *settlement* polonais semblable à ceux de la

(1) Voir *Journal des Débats* du 25 février 1923, du 6 mars 1923.

(2) Voir *Revue générale de droit international public*, janvier-avril 1923, article de M. Blociszewski et *Journal des Débats*, 24 février 1923.

Tchécoslovaquie à Stettin et Hambourg; de la Yougoslavie à Salonique. La Convention a conclure entre les principaux alliés et la Lithuanie aura à tenir compte des intérêts polonais et aussi de la sauvegarde des droits des étrangers résidant à Memel.

C. Frontières avec la Lettonie. — *Traité avec la Russie du 11 août 1920. Décision arbitrale du 20 mars 1921.*

La frontière avec la Lettonie a été définitivement fixée par des actes internationaux :

Une partie de la frontière avec la Pologne, du confluent de la Rozica et de la Duna, entre Koskovici et Novoje-Selo, le long de la Duna, jusqu'à la ferme de Chafranovo, est fixée par le Traité, entre la Lettonie et la Russie, du 11 août 1920 (1).

De la ferme de Chafranovo, la frontière de la République de Lettonie suit l'ancienne frontière qui séparait le Gouvernement de la Courlande de celui de Kowno; elle est exactement tracée et abornée jusqu'à Maleikirschki et Sakirschki sur la frontière entre la Pologne et la Lithuanie. Cette dernière partie a été fixée par la décision de l'arbitre, professeur Simpson, nommé par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

La Conférence des Ambassadeurs a considéré, dans sa séance du 15 mars 1923, la frontière de la Lettonie avec la Pologne susdésignée comme ne pouvant soulever aucune discussion, la question étant déjà définitivement résolue.

D. Frontière avec la Russie et l'Ukraine. — *Traité de Riga : 18 mars 1921. Décision de la Conférence des Ambassadeurs : 15 mars 1923. La Galicie orientale.*

Dans la Décision de la Conférence des Ambassadeurs en date du 15 mars 1923, dont nous avons vu les autres

(1) *La République de Lettonie, documents, traités et lois* (édition du Bureau Letton d'informations à Paris).

dispositions principales, surtout en ce qui concerne la Lithuanie, la frontière reconnue entre la Russie et la Pologne, était « la ligne tracée et abornée d'accord entre les deux Etats et sous leur responsabilité, à la date du 23 novembre 1922 ». Cette délimitation se référait aux clauses territoriales du Traité de Riga, du 18 mars 1921, qui mettait fin à la guerre polono-russe (1). Voici les dispositions des articles 2, 3, 4 et 5 de ce Traité :

« ARTICLE 2. — Les deux parties contractantes, conformément au principe de libre disposition des peuples, reconnaissent l'indépendance de l'Ukraine et de la Ruthénie-Blanche et consentent et décident que la frontière orientale de la Pologne et, par conséquent, la frontière entre la Pologne, d'une part, et la Russie, la Ruthénie-Blanche et l'Ukraine, de l'autre, sera constituée par la ligne suivante :

Le long de la rivière la Dwina (Zapadnaïa Dvina), à partir de la frontière entre la Russie et la Lettonie jusqu'à l'endroit où la frontière de l'ancien gouvernement de Wilno touche à la frontière de l'ancien gouvernement de Vitebsk;

Plus loin, le long de la frontière des anciens gouvernements de Wilno et de Vitebsk, jusqu'à la route qui relie le village de Drozdy à celui d'Orzechowno (Oriékhovo), en laissant la route en question et le village d'Orzechowno du côté de la Pologne;

Plus loin, cette ligne coupe le chemin de fer aux environs du village d'Orzechowno et, tournant vers le Sud-Ouest, court le long de la voie ferrée, en laissant la station de Zahacie (Zagatié) du côté de la Pologne et le village du même nom de celui de la Russie, tandis que le village de Stelmachowo (Stolmakhovo) reste du côté polonais (ce village ne figure pas sur la carte);

Plus loin, le long de la frontière orientale de l'ancien gouvernement de Wilno jusqu'à l'endroit où se rencontrent les limites des districts de Dzisna, Lepel et Borysow;

Plus loin, le long de la frontière de l'ancien gouvernement de Wilno, sur une étendue d'environ une verste, jusqu'à l'endroit où elle incline à l'Ouest, aux environs de la ferme de Sosnowiec (non indiquée sur la carte);

(1) Voir Texte du Traité de Paix entre la Pologne et la Russie et l'Ukraine, publiée par l'Association France-Pologne, 1921, auquel nous empruntons la traduction de ces articles, avec transcription phonétique des noms russes entre parenthèses.

Plus loin, en ligne droite, jusqu'aux sources de la rivière Czernica (Tchernitsa), à l'est de Hornow (Gornov), puis le long de la rivière Czernica jusqu'à la Grande Czernica (Bolchaïa Tchernitsa), qu'elle laisse du côté blanc-ruthène;

Plus loin, dans la direction du Sud-Ouest, elle passe à travers le lac Miadziol, puis va jusqu'au village de Zarzeczyck (Zarietchitsk), qu'elle laisse avec celui de Chmielewszczyzna (Khmielevchtchizna) du côté blanc-ruthène, tandis que les villages de Starosiele (Starosiélié) et de Turowszczyzna (Tourovchtchizna) restent du côté polonais;

Plus loin, au sud-ouest de la rivière Wilja (Vilia) jusqu'au confluent de celle-ci, à l'est, avec un cours d'eau sans nom, à l'ouest de Drohomicze (Drogomitchi), en laissant du côté blanc-ruthène les villages de : Uhly (Ugly), Wolbarowicze (Volbarovitchi), Borowe (Borovyïe), Szumowka (Chounovka), Beztrock (Biestrotsk), Daleka (Dalekaïa), Klaczkówek (Klatchkovsk), Zazantów (Ziazantov) et Maciejowce (Matviéiextsy), et du côté polonais les villages de : Komajsk, Raszkówka (Rachkova), Osowa (Ossova), Kusk, Wardomicze (Vardomitchi), Solone (Solonoje), et Milcz (Miltcha);

Plus loin, le long de la rivière Wilja jusqu'à la route nationale passant au sud du village de Dolhinowo (Dolginov);

Plus loin, au Sud, jusqu'au village de Baturyn (Batourino), en laissant du côté blanc-ruthène toute la route, ainsi que les villages de Rahozin (Ragozin), Tokary (Tokari), Polosy et Hluboczany (Gloubotchany), et du côté polonais, les villages de : Owsianiki, Czarnorucze (Tchernoroutchié), Zurawa (Jourava), Ruszczyce (Rouchitsy), Zaciemien (Zatiémié), Borki, Czerwiaki et Baturyn (Batourino);

Plus loin, dans la direction du village de Radoszkowicze (Radochkovitchi), en laissant du côté blanc-ruthène les villages de : Papysze (Papychi), Sieliszcze, Podworany (Podworani), Trusowicze (Trousovitchi) Nord, Doszki, Cyganowo, Dworczyszcze (Dworitchtché) et Czynewicze (Tchirévitchi) et du côté polonais les villages de : Lukawiec (Lounkoviets), Mordasy, Rubce (Roubtsy), Lawcowicze (Lavtsovitchi), Nord et Lawcowicze Sud, Budzki (Boudski), Klimonty, Wielkie Bakszty (Bolchiia Bakchty), ainsi que le bourg de Radoszkowicze (Radochkovitchi);

Plus loin, le long de la rivière Wiazówka (Viazowka) jusqu'au village de Lipienie (Lipieni), en laissant celui-ci du côté polonais, puis, dans la direction du Sud-Ouest, en coupant la voie ferrée et en laissant la gare de Radoszkowicze (Radochkovitchi) du côté blanc-ruthène;

Plus loin, l'est du bourg de Raków (Rakov), en laissant du

côté blanc-ruthène les villages de : Wiekszyce (Viekchitchi), Dolzenie (Doljeni), Mietkowa, Wielka Borozdynka (Bolchaïa Borozdinka) et Kozielszczyzna (Kozielchtchina), et du côté polonais les villages de : Szypowaly (Chipovaly), Macewicze (Matsevichi), Stary Raków (Staryï Rakov), Kuczkuny et le bourg de Raków (Rakov);

Plus loin, jusqu'au bourg de Wolma (Volma), en laissant du côté blanc-ruthène les villages de : Wielkie Siolo (Vielikoïé Siélo), Malawka (Malavka), Lukasze (Loukachi) et Szczepki (Chtchépki), et du côté polonais les villages de : Duszkowo (Douchkova), Chimorydy (Khimaridy), Jankowce (Yankovtsy) et le bourg de Wolma (Volma);

Plus loin, le long de la route nationale, à partir du bourg de Wolma jusqu'à celui de Rubiezewicze (Roubiéjévitché), en laissant la route et ce dernier du côté polonais;

Plus loin, au sud, jusqu'à une auberge sans nom, qui se trouve à l'intersection de la voie ferrée Baranowicze-Minsk et de la route nationale N. Swierzen-Minsk (cet endroit se trouve sur la carte, à l'échelle de 10 verstes, au-dessus de la lettre « M » du mot Miezinówka, et sur la carte, à l'échelle de 25 verstes, près du village de Kolosów), en laissant du côté polonais l'auberge en question, ainsi que les villages de Lichacze (Likhatchi) et Rózanka, et du côté blanc-ruthène, les villages de Papki, Zywica (Jivitsa), Poloniewicze (Polonievitchi) et Osinówka (Ossinovka);

Plus loin, jusqu'à mi-chemin entre Nieswiz (Niesvije) et Cimkowicze (Timkovitchi), à l'ouest de Kukowicze (Koukovitchi), en laissant les villages de Swerynowo (Sverinovo), Kutiec (Koutiets), Lunina (Lounina), Jazwina (Yazvina) septentrionale, Bieliki, Jazwin (Yazvine), Rymasze (Rymachi) et les trois Kukowicze (Koukovitchi) du côté blanc-ruthène, et du côté polonais les villages de Kul (Koul), Buczne (Boutchnoïé), Dwianopol, Zurawy (Jouravy), Posieki, Juszewicze (Youchévitchi), Lisuny Nord et Sud, Sultanowszczyzna (Soultanovchtchina) et Pleszewicze (Plechevitchi);

Plus loin, à mi-chemin entre Kleck (Kletsk) et Cimkowicze (entre les villages de Puzowo et Prochody), en laissant du côté blanc-ruthène les villages de Rajówka (Raïovka), Sawicze (Savitchi), Zarakowce (Zarakovtsy) et Puzowo (Pouzovo), et du côté polonais les villages de Marusin (Maroussine), Smolicze (Smolitchi) Est, Leciezyn (Letiechine) et Prochody;

Plus loin, jusqu'à la chaussée de Varsovie-Moscou, qu'elle traverse à l'ouest du village de Filipowicze (Filipovitchi) Ouest, en laissant le village de Ciechowa (Tiechova) du côté

blanc-ruthène et le village de Jodczyce (Yodtchitsy) du côté polonais;

Plus loin, au Sud, jusqu'à la rivière Moroczy (Morotch), près du village de Stare Mokrany (Staryïa Mokrany), Zadworze (Zadvorié), Mokrany et Choropól, et du côté polonais ceux de Ciecierowce (Tietierovtsy), Ostaszki (Ostachki), Lozowicze (Lozovitchi) et Nowe Mokrany (Novyïa Mokrany);

Plus loin, le long de la rivière Morocz, jusqu'au confluent de la rivière Slucz (Sloutch) Mińska (de la région de Minsk);

Plus loin, le long de la rivière Slucz, jusqu'au confluent du Pripet (Pripiat);

Plus loin, dans la direction générale du village de Berezce (Bierezcy), en laissant les villages de Lubowicze (Loubovitchi), Chilczyce (Khiltchitsy) et Berezce du côté blanc-ruthène, et les villages du Lutki Nord et Sud du côté polonais;

Plus loin, le long de la route menant au village de Bukcza (Bouktcha), en laissant la route et ce village du côté blanc-ruthène et le village de Korma du côté polonais;

Plus loin, dans la direction générale de la voie ferrée Sarny-Olewsk qu'elle traverse entre la station Ostki et celle de Snowidowicze (Snovidovitchi), en laissant du côté ukrainien les villages de Wojtkowicze (Voïtkovitchi), Sobiczyn (Sobitchine), Michalówka (Mikhaïlovka) et Budki Snowidowickie (Boudki Snovidovitskïé), et du côté polonais les villages de Radziwilowicze (Radzivilovitché), Raczków (Ratchkov), Bialowiska (Bielovijskaïa), Bialowiz (Bielovija) et Snowidowicze (Snovidovitchi);

Plus loin, dans la direction générale du village de Myszakówka (Mychakovka), en laissant du côté ukrainien les villages de Majdan Holyszewski (Majdan Golychevsky), Zalderewie (Zadiérévié), Marjampol, Zolny (Jolny), Klonowa (Klenovaïa) et Rudnia Klonowska (Roudnia Klenovskaïa), et du côté polonais les villages de Derc (Dert), Okopy, Netreba (Nietreva), Woniacze (Voniatchi), Perelysianka (Pierelysianka) Nowa Huta (Novaïa Guta) et Myszakówka (Mychakovka);

Plus loin, jusqu'à l'embouchure de la rivière Korczyk (Kortchik), en laissant le village de Młynek (Młynok) du côté ukrainien;

Plus loin, en remontant la rivière Korczyk, en laissant le bourg de Korzec (Korietz-Novoïé Miesto) du côté polonais;

Plus loin, dans la direction générale du village de Milatyn (Milatine) en laissant du côté ukrainien les villages de Poddubce (Poddoubtsy), Kilikijów (Kilikiev), Dolzki, Narajówka (Naraïevka), Ulaszanowka (Ulapianovka) et Marianówka (Marianovka), et du côté polonais, les villages de Bohdanówka

(Bogdanovka), Czernica (Tchernitsa), Krylów (Krylov), Majków (Baïkovo), Dolha (Dolga), Friederland (Friderland), Poreba-Kuraska (Kourajsky-Poroub) et Milatyn;

Plus loin, le long de la route menant du village de Milatyn au bourg d'Ostrog, en laissant les villages de Moszczanówka (Mochtchanovka), Krzywin (Krivine) et Solowje (Solovie) du côté ukrainien, et les villages de Moszczanica (Mochanitsa), Bodówka (Bodovka), Wilbowno, la ville d'Ostrog et la route du côté polonais;

Plus loin, en remontant la rivière Wilja (Vilia) jusqu'au village de Chodaki (Khodaki) qui reste du côté polonais;

Plus loin, dans la direction générale du village de Bialozórki (Bielozorka), en laissant du côté ukrainien les villages panovka), Bajmaki Nord et Baimaki Sud, Liski, Siwki, Wolloski, de Wielka Borowica (Bolchaïa Borovitsa), Stepanówka (Stiele bourg de Jampol (Yampol), les villages de Didkowce (Diedkovtsy), Wiazowiec (Viazovietts) et Krzywczyki (Krivtchiki), et du côté polonais les villages de Bolozówka (Bolojevka), Sadki, Obory, Szkrobotówka (Chkrobotovka), Pankowce (Pankovtsy), Grzybowa (Gribova), Lysohorka (Lyssogorka), Molodzków (Molodkov) et le bourg de Bialozórka;

Plus loin, jusqu'à la rivière Zbrucz (Zbroutch), en laissant la route et le village de Szczesnówka (Chtchasnovka) du côté polonais;

Plus loin, le long de la rivière Zbrucz jusqu'au confluent du Dniestr. »

Suivent des considérations sur la constitution de la Commission mixte des frontières et les principes dont elle devait s'inspirer.

Par l'article 3, la Russie et l'Ukraine renoncent à leurs droits et prétentions sur les territoires situés à l'ouest de la frontière déterminée suivant la ligne ci-dessus rapportée, et, de son côté, la Pologne renonce à ses droits et prétentions sur les territoires situés à l'est de cette frontière. Les territoires de l'Ouest étaient, en effet, ceux qui étaient l'objet d'un litige entre la Pologne et la Lithuanie, question dont la Russie se désintéressait. (Le Traité russo-lithuanien du 12 juillet 1920 avait reconnu Vilna à la Lithuanie.)

La fixation de cette ligne était la reconnaissance définitive de la souveraineté de la Pologne sur la Galicie orien-

tale, décision d'une portée considérable. La Galicie est, en effet, une des provinces les plus riches en ressources naturelles et en même temps très importante au point de vue stratégique. La Pologne avait déjà accompli un énorme travail de reconstruction dans cette région ravagée par la guerre. Elle pouvait ainsi continuer et développer son œuvre. La Galicie orientale est aussi le trait d'union entre la Pologne et la Roumanie, c'est-à-dire entre les deux Etats qui paraissent être les deux grands facteurs d'ordre en Europe orientale. Signalons qu'il n'a pas été question de réserves quant au statut autonome de la Galicie orientale. Les grandes puissances ont fait confiance au statut voté en 1922, et dont nous reparlerons. Le général Sikorski a adressé, le 28 mars, une proclamation aux habitants des régions orientales de la Pologne, dans laquelle il assure à ces minorités nationales le plein bénéfice des droits garantis par la Constitution et la loi du 22 septembre 1922.

E. Frontières avec la Roumanie. — *Bessarabie. Traité de Saint-Germain.*

A la suite de la révolution russe, au moment où le nouveau régime avait proclamé le droit de libre détermination des peuples de la Russie, la Bessarabie s'était déclarée autonome, le 3 novembre 1917, et proclama son union complète avec la Roumanie le 9 avril 1918. Son annexion fut légalisée par l'Entente et ne peut-être mise en discussion. La Roumanie eut donc une très courte frontière commune avec la Pologne le long du Dniester, frontière qui se continue par la limite qui séparait autrefois la Galicie de la Bukovine.

La Roumanie reçut, en effet, de l'Autriche, par le Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, l'ancien Duché de Bukovine (art. 59). Le Traité polono-roumain du 22 mars

(1) Voir Commène. *La Terre roumaine à travers les âges, Payot*, 1919; Les questions roumaines du temps présent, Alcan, 1921; De Martonne, *La Nouvelle Roumanie* (*Annales de Géographie*), 1921.

1921, ratifié, le 2 juillet 1921, par la Diète de Varsovie, reconnut ces frontières.

F. La frontière avec la Tchécoslovaquie. — *Traités de Saint-Germain et Trianon. Les questions de Teschen, Spisz et Orawa, et la décision du 28 juillet 1920. L'affaire de Jaworzyna.*

La frontière est déterminée : 1° Pour la portion de l'ancienne Autriche, par les articles 54 et 91 du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 : « L'Autriche renonce, en ce qui la concerne, en faveur de l'Etat tchécoslovaque, à tous droits et titres sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, situés au delà des frontières de l'Autriche, telles qu'elles sont fixées à l'article 27, partie II (frontières de l'Autriche) et reconnus en conformité du présent Traité, comme faisant partie de l'Etat tchécoslovaque (art. 54) » ; 2° Pour la portion de l'ancienne Hongrie, par l'article 49 du Traité de Trianon du 4 juin 1920 : « La Hongrie renonce, en ce qui la concerne, en faveur de l'Etat tchécoslovaque, à tous les droits et titres sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, situés au delà des frontières de la Hongrie, telles qu'elles sont fixées à l'article 27, partie II (frontières de la Hongrie) et reconnus par le présent Traité ou par tous autres Traités conclus en vue de régler les affaires actuelles, comme faisant partie de l'Etat tchécoslovaque (1).

Mais la fixation des frontières avec la Tchécoslovaquie, qui prenait la place de la Hongrie au sud des Carpathes, devait susciter plusieurs questions importantes, notamment celles de Teschen, Spiz et Orawa, puis celle de Jaworzyna.

La Silésie de Teschen est une région minière et indus-

(1) Voir Jan Papanek. *La Tchéco-Slovaquie. Histoire politique et juridique de sa création*, thèse, Paris, 1923. — Mercier. *La formation de l'Etat Tchécoslovaque*, Paris, Crès, 1923.

L'article 83 du Traité de Versailles relatif au territoire silésien cédé par l'Allemagne à la Tchécoslovaquie, envisage également la ligne frontière entre cette dernière et la Pologne.

trielle. Le bassin houillier d'Ostran-Karwin (Ostrawa-Karwina) est exploité : en Silésie de Teschen « sur une largeur de 5 kilomètres en moyenne et une longueur de 15 kilomètres entre Karwin, au voisinage de l'Olsce à l'Est et l'Ostrawitza à l'Ouest (1) ». Les Silésiens emploient un dialecte qui va du polonais au tchèque. La Silésie autrichienne se composait de deux districts, débris de la province de Silésie arrachée par Frédéric II à Marie-Thérèse en 1742. Ces deux territoires sont séparés l'un de l'autre par la Moravie et portent les noms des villes principales Troppaü et Teschen; la Pologne a revendiqué la Silésie de Teschen contre la Slovaquie qui soulignait l'extrême urgence qu'elle avait du bassin houiller, dont la possession ne privait pas essentiellement la Pologne.

Le 21 janvier 1919, un mémorandum adressé au Conseil national polonais de Teschen énuméra les droits de la Bohême sur cette province et, le 23, les opérations militaires commencèrent. Ce conflit entre puissances alliées et amies de l'Entente, fit ouvrir l'histoire diplomatique de la question de Teschen qui commença en février 1919, et se termina le 29 juillet 1920 par la sentence de la Conférence des Ambassadeurs. Elle comprit trois phases : tout d'abord, un plébiscite fut décidé par la Conférence, le 28 septembre 1919, mais la Pologne fit savoir qu'elle ne tiendrait pas les résultats du plébiscite pour base valable d'une solution de la question. C'est alors qu'on songea à l'arbitrage du Roi des Belges, mais le Gouvernement tchécoslovaque s'y opposa. Enfin, le 10 juillet 1920, MM.. Benès et Grabski, par l'accord de Spa, acceptaient d'avance l'arrêt que rendrait la Conférence des Ambassadeurs. Le 28 juillet, la décision était rendue, par laquelle la partie contenant les mines en

(1) Voir L. Gallois, article sur la Silésie de Teschen dans *Annales de Géographie*, 1921. — Blagoyevitctch. *Le principe des nationalités et son application dans les Traités de Versailles et de Saint-Germain*, thèse, Paris, 1922, contient les considérations d'ordre historique, ethnographique, religieux, économique, formulées par les deux nations.

exploitation était attribuée à la Tchécoslovaquie; les usines de charbon étaient partagées entre les deux pays. Tout le district de Bilska, le 1/7 de celui de Teschen dans sa partie nord-est, et le 1/5 oriental de celui de Frystadt passèrent à la Pologne qui recevait la ville de Teschen, tandis que la gare et son faubourg, sur la rive gauche de l'Olsa, restaient tchécoslovaques.

La même décision réglait les litiges relatifs aux territoires de *Spisz et Orawa,* région comprise entre les Beskides au Nord et le Haut Tatra au Sud (bassin des deux branches supérieures du Dujanec, sur l'ancienne frontière de Hongrie et de Galicie (1). Les territoires de l'Est (partie septentrionale de l'ancien comitat hongrois de Spisz) et de l'Ouest (ancien comitat d'Orawa) faisaient l'objet des revendications polonaises. La Conférence attribua le coin Nord-Est du Spisz (14 villages) et celui Nord-Ouest de l'Orawa à la Pologne (2).

Cette question, dont la dernière phase avait été traitée dans un esprit d'entente loyale, ne devait cependant pas mettre un terme à l'excitation de l'opinion, de part et d'autre, au sujet des frontières. En effet, le 25 septembre 1922, la Commission de délimitation ayant attribué à la Pologne une partie du territoire contesté de Jaworzyna, en échange de deux communes qui devaient passer à la Tchécoslovaquie, la proposition de la Commission de délimitation ne fut pas admise par le Gouvernement tchécoslovaque qui contesta la compétence de la Conférence des Ambassadeurs en cette matière. Par une note du 14 novembre 1922, la Conférence des Ambassadeurs déclara qu'elle était quali-

(1) Voir L. GALLOIS. *Annales de Géographie,* 1921.

(2) Les frontières courent le long des limites occidentales des communes de Zebdzydowice, Male, Konczyce, Kuzyce, coupant Teschen, au pont de Sibica, laissant du côté polonais les communes de Durcow, A Orawa, la frontière laisse du côté polonais Fakmizly, Wielka, Lipowica, Chyznia, Glodowska, Sucte Gora; à Spisz, Jurgow, Lapzanska, Dzienglicow, Leszua, Gorua, Nitron, Wisla, Istebna, Jaworzyna. Kacwon, Niedzica.

fiée pour modifier la frontière dans ce secteur. En avril 1923, la question n'était pas encore tranchée et, dès ce moment, l'on tendait à renvoyer l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations pour le règlement du litige au sujet de la compétence de la Conférence et dire s'il y avait lieu de consulter le Tribunal de Justice international. Une décision fut, en effet, prise dans ce sens, en juillet 1923, ce qui fit dire au député *Dembski,* dans la motion qu'il déposa, le 1er août, à la Diète de Pologne, que cette attitude de la Conférence des Ambassadeurs était en opposition avec celle adoptée antérieurement dans la note d'octobre 1922. Cette motion, dont l'urgence fut votée à l'unanimité, ajoutait : « La Diète invite le Gouvernement à faire, dans le plus bref délai, toutes démarches nécessaires en vue d'obtenir de la Conférence des Ambassadeurs une décision attribuant à la Pologne, conformément aux principes du droit et de la justice, Jaworzyna à la Pologne, et à faire savoir qu'il considérerait tout ajournement de la question comme un douloureux déni de justice. » Le Gouvernement était chargé de défendre énergiquement la thèse polonaise devant la Société des Nations et d'évoquer toute la question des frontières en Silésie de Teschen, dans l'Orawa et dans le Spisz. Enfin, le Gouvernement polonais prévint la Conférence qu'à dater du 1er septembre 1923, ses représentants cesseraient de siéger à la Commission mixte de délimitation et ne participeraient plus aux frais de cette Commission. A sa séance du 21 septembre, le Conseil de la Société des Nations prit connaissance de la récente décision de la Conférence des Ambassadeurs, ainsi que des notes de MM. Skirmunt, représentant de la Pologne et Benès, représentant de la Tchécoslovaquie. M. Benès a soutenu la compétence du Tribunal de la Haye. M. Skirmunt a déclaré suffisante l'autorité du Conseil de la Société des Nations. Le 27 septembre, M. Quinones de Léon a présenté un rapport dans lequel il concluait à la demande d'un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale : « La question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie

peut-elle demeurer ouverte et dans quelle mesure, ne doit-elle être considérée comme déjà résolue par une décision définitive avec les modifications en détail qu'elle peut entraîner ? » MM. Skirmunt et Benès ont accepté cette conclusion du rapport que le Conseil a adopté à l'unanimité.

Tel est l'état actuel de cette question qui nuit beaucoup aux intérêts communs et ajourne le rapprochement polono-tchécoslovaque, si désirable, surtout pour opposer un front commun au germanisme.

CHAPITRE II

La Pologne historique.

SECTION PREMIÈRE

DES ORIGINES A 1918

§ 1er. — *Les premiers temps historiques et la dynastie des Piasts* (1).

Piast et ses successeurs (960-1139). — On peut faire remonter au règne de Mieszko ou à celui de Miescislas Ier (milieu du dixième siècle) l'existence historique de la Pologne. Mieszko était fils de Ziemomysl, qui descendait lui-même du plus ou moins légendaire Piast (milieu du neuvième siècle) : de là le nom de toute la dynastie qui règnera en Pologne jusqu'à la fin du quatorzième siècle. En 965, quelques années après la fondation de l'évêché de Posen, Miescislas Ier, cédant aux suggestions de sa femme Dombrowka, princesse tchèque, embrasse le christianisme et tout son peuple suit bientôt cet exemple. A partir de ce jour, la Pologne affirme son existence comme nationalité indépendante, résolument soustraite à l'influence des Allemands, comme à celle des populations slaves environnantes.

(1) Voir LELEWEL. *Histoire de la Pologne,* Paris-Lille, 1844; GRAPPIN (H.). *Histoire de la Pologne,* Paris, Hachette, 1923; WITTON (Fr.-Er.). *The History of Poland from the earliest times, to the présent day-with maps,* London-Constable, 1917.

Elle est, en même temps, devenue nationalité européenne, imprégnée de civilisation occidentale, portant par delà la Germanie, et en plein pays slave, face à l'Orient barbare, traversé périodiquement, au cours de tout le Moyen âge par les invasions des Tartares, en attendant celles des Turcs, le drapeau du catholicisme et même, dans une large mesure, la culture latine.

Boleslas-le-Grand, fils de Miescislas 992-1026, contemporain d'Hugues Capet et du roi Robert-le-Pieux, assure le triomphe définitif du christianisme, établit son autorité sur tout l'immense pays compris entre le Dnieper et l'Elbe, et se donne le titre de roi. Mais ce grand empire est compromis par son successeur Miescislas II, qui ruine, en huit ans, presque toute l'œuvre de Boleslas-le-Grand. Cependant le monarque suivant, Casimir, arrivé au trône avec l'aide de l'empereur Henri III (1040), et ses successeurs Boleslas II et Bobeslas III le rétablissent dans son intégrité (lutte victorieuse contre les Allemands, conquête de la Posnanie).

Deuxième période (1139-1305). — Boleslas III voulait appliquer le principe du Séniorat, compromis par lequel chaque fils devait recevoir sa part d'héritage, mais avec primauté de l'aîné. Dans son testament, il partageait son royaume entre ses fils majeurs, et procurait ainsi à la Pologne deux siècles de divisions et d'anarchie, dont il nous est impossible dans cette courte synthèse, de suivre même les lignes principales. Les quatre territoires de Chrobatie et Silésie (Cracovie), de Grande-Pologne et Poméranie, de Mazovie, de Chrobatie orientale (Sandomir) vivent complètement à l'écart les uns des autres, et se font, le plus souvent, la guerre. Réunis un instant, à l'exception de Grande-Pologne, sous le sceptre de Casimir-le-Juste (1177), et malgré un effort vers l'unité de législation, marqué par le Synode de Lenczyca (1180), où les seigneurs laïques et ecclésiastiques se font octroyer de gros privilèges, et où le clergé s'émancipa presque complètement, ils retournent bientôt à leur état de morcellement qui s'aggrave même,

puisqu'ils se divisent en six parties. Cependant, les chevaliers Teutoniques prétendent se fonder sur les droits de la chrétienté, et se disent chargés de convertir par les armes les Prussiens (Lettons de la Baltique). Les Tartares envahissent tous ces territoires orientaux et centraux et ne sont arrêtés, à grand peine, qu'en Silésie et Hongrie (1240). A côté des Etats polonais proprement dits, se développent, par le refoulement des Russiens devant le flot Tartare, en même temps que la Lithuanie, la principauté de Halicz-Lwov (Galicie Orientale) qui porte, en elle, le germe de nouveaux conflits.

Cependant, la Pologne manifeste quelques efforts décidés vers l'unité; Przemyslas (1295) trouve le moyen de reprendre le titre de roi abandonné depuis plus de deux siècles. En 1300, la Petite-Pologne passe sous la domination du roi des Tchèques, dont le roi Venceslas, maître également de la Grande-Pologne, s'empare, prenant la couronne de Boleslas-le-Grand et faisant de tous les pays polonais une province de la Bohême et, par conséquent, un fief de l'Empire allemand.

Ainsi, la nation polonaise démembrée, ne doit sa reconstruction qu'à l'emprise d'une dynastie étrangère sur son propre sol, dynastie dont elle ne tardera pas à se débarrasser.

Période (1305-1386). — Aucun espoir ne semblait permis, lorsque le prince Piast, Ladislas-le-Bref (Lokietek, 1305-1333) fit reconnaître par Boniface VIII ses droits sur la couronne; sur ces entrefaites, Venceslas étant mort, il veut reconquérir le trône qu'on lui avait usurpé. Accueilli avec joie par la nation, il écrase la bourgeoisie métèque, prend la Poméranie, enlève Dantzig aux Danois; la Silésie se donne aux Tchèques. L'unité polonaise est donc refaite à son profit. Il fait alors alliance avec les Lithuaniens pour combattre les Teutoniques, qu'il écrase à Plowce, leur tuant 20.000 hommes.

Son fils Casimir-le-Grand (1333-1370) donne à la Pologne

une grande stabilité, maintient la paix sur les frontières occidentales grâce à quelques habiles concessions, abandonnant définitivement des provinces qui n'étaient plus polonaises que de nom : la Silésie et une partie de la Mazovie au roi de Bohême; la Poméranie aux Teutoniques (Traité de Wyszehard, 1335). D'autre part, il resserre les liens avec la Hongrie, et reconnaît comme héritier futur de la couronne polonaise Louis d'Anjou, fils du roi et neveu de Saint-Louis. Il sut, par ce procédé, obtenir du roi de Hongrie, qui était aussi roi de Galicie, la cession complète et définitive de la Ruthénie rouge que convoitaient les Lithuaniens, contre lesquels il engagea une guerre longue de dix-sept ans; au terme de cette guerre, il gardait ses possessions, et s'aggrandissait de la Volhynie.

Son œuvre intérieure fut considérable : Le « roi des Paysans », qui fut un des plus grands souverains du Moyen âge, fit protéger leur liberté individuelle, et accordait sa sympathie aux faibles. Il réunit les Assemblées de Wislica et de Piotrkow pour réaliser l'unité de législation (1347). Il fit entreprendre de grands travaux et conclut des traités de commerce. En 1364, il fonda l'Université de Cracovie, mais n'ayant pas de fils, avec lui s'éteignait la dynastie cinq fois séculaire des Piasts.

Avec Louis de Hongrie, prince étranger, le pouvoir n'était plus un droit dynastique, mais un contrat entre le roi et la nation; en 1339, Louis dût s'engager à respecter les privilèges et immunités, à ne créer aucun impôt nouveau, à ne nommer que des Polonais aux emplois publics. Ce roi, qui était très impopulaire, n'eut lui-même que des filles. Pour assurer sa succession, il dût accorder le privilège de Koszyce (1373-1374) où la noblesse ayant traité avec lui, de gré à gré, avait contribué à la destruction du pouvoir. La situation était très compromise lorsque la fille du roi Edwige, épousa le duc de Lithuanie, un Jagellon (1386), encore païen, mais qui se baptisa avec tout son peuple. Ainsi s'est établie l'union de la Pologne et de la Lithuanie, dont les destinées seront désormais inséparables jusqu'aux partages.

A cette date, l'unité territoriale de la Pologne est à peu près parfaite.

§ 2. — *Les Jagellons.*

Apogée de la puissance polonaise 1386-1392. — Ainsi, le principe de l'éligibilité des rois, qui avait dû s'instaurer à la mort de Casimir-le-Grand n'aura plus de raison d'être pendant plus de deux siècles, et la couronne durant toute cette période sera héréditaire dans la dynastie issue du mariage d'Edwige d'Anjou et de Jagellon, qui prend le nom de Ladislas V (1386-1434). La Lithuanie était alors le plus grand Etat d'Europe : elle occupait les régions du Niémen, de Vilna, Kovno, de la Samogite et de la Poldaquie. L'évêché de Vilna est fondé en 1387. Jagellon porte tous ses efforts contre les Teutoniques excités contre les Polonais par l'empereur Sigismond de Luxembourg, roi de Hongrie. A la fameuse bataille de Grünwald (1410), les Teutoniques sont taillés en pièce par Jagellon et son frère Vitold. La Pologne réoccupe la Ruthénie rouge. Ensuite, la Moldavie, la Valachie, et la Bessarabie s'étaient rangées sous sa souveraineté. Jagellon convoque l'Assemblée de Horoldo où il confirme les privilèges de la noblesse lithuanienne, mais n'améliore en rien le sort des paysans. Il meurt en 1434, et son fils Ladislas VI-le-Varménien lui succède. Il subit l'influence du cardinal Olesnicko, et sous son règne se place un événement religieux important : le Concile de Florence. La Ruthénie avait été convertie au christianisme par des Grecs. Province lithuanienne et polonaise depuis l'union de la Lithuanie, il importait de la soumettre au régime de l'unité religieuse. Aussi laissa-t-on au clergé grec-uni le mariage et les rites particuliers, à condition que la suprématie du pays fut reconnue. C'est l'origine de la religion grecque-uniate-romaine, perpétuée dans l'Europe orientale jusqu'à nos jours. Les Hongrois, pour échapper aux Turcs, offrent la couronne de Hongrie à Ladislas VI et ce fut là le premier acte de la longue lutte entre Polonais et

RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE ÕIGUSE INSTITUUT

TÜ Raamatukogu

Turcs. Si le roi fut heureux au début, l'année suivante il fut battu à Varna, où il périt (1444).

Constantinople devait succomber en 1453. Casimir IV Jagellon, frère de Ladislas (1444-1492) travailla à apaiser les conflits latents entre la Pologne et la Lithuanie et, d'autre part, à arracher aux Teutoniques la Prusse occidentale (Traité de Thorn, 1466), mais la Lithuanie s'affaiblit parallèlement à ce renforcement de la Pologne, et les Moscovites, conduits par Ivan III qui s'empara de Pskov et de Novogorod, ainsi que les Turcs, réduisirent considérablement ses frontières orientales.

Casimir Jagellon laisse cinq fils dont l'un est élu roi de Bohême et dont les trois autres devaient lui succéder tour à tour en Pologne. Jean Ier Albert (1492-1501) accorda diverses concessions aux nobles, par la Diète de Piotrkow (1496); l'année suivante sa cavalerie était anéantie dans les forêts de Bukhovine. Sous son frère Alexandre Ier (1501-1506), les lois polonaises sont désormais réunies et codifiées par le chancelier Laski; Alexandre accorda aux grands le Privilège de Mielnick.

Le dernier des fils de Casimir Jagellon, Sigismond-le-Vieux (1506-1548), contemporain de François Ier et de Charles-Quint, est le grand souverain polonais du seizième siècle. Il lutte contre les tsars à Oroza, et c'est à cette période que se produit, d'autre part, la Réforme qui n'eut de répercussion directe en Pologne que dans la noblesse, mais qui provoqua indirectement un événement très grave: la sécularisation de l'Ordre teutonique, et l'investiture du Duché de Prusse accordée au dernier grand maître Albert de Hohenzollern de Brandebourg, devenu le vassal de la Pologne pour la Prusse orientale. C'était là une politique imprudente, puisque les bases de la monarchie prussienne étaient posées. La Mazovie est réunie définitivement par l'extinction de ses ducs. Puis, se succèdent de nouveaux essais de codification de lois, la lutte victorieuse contre les Valaques, enfin l'alliance de Sigismond avec le sultan Soliman, allié aussi de François Ier. L'ouvrage de Copernic

parait en 1543. Sigismond fait nommer son fils Sigismond II ou Auguste Ier (1548-1572), Grand Duc de Lithuanie et roi de Pologne. Ce dernier, malgré les difficultés religieuses, maintint la plus large tolérance. C'est à cause de cette attitude que, tandis que les guerres de religion désolaient le reste de l'Europe, la Pologne, restant à l'abri de toutes désunions, accueillait tous les dissidents et tous les persécutés. Une nouvelle guerre éclate avec la Moscovie, à cause de la Livonie, qui venait de se soumettre à la Pologne, et que le tsar Ivan-le-Terrible convoitait. L'invasion peut être repoussée grâce à la Lithuanie qui, à cette occasion, reçoit de nouveaux privilèges.

La Diète de Piotrkow est tenue en 1562, et l'acte qui consomme définitivement l'union de la Lithuanie et de la Pologne, est l'union de Lublin (1569). Le roi de Pologne cesse de porter le titre de Grand Duc de Lithuanie, et l'union s'accomplit sur les bases de l'égalité et de la liberté nationales : « *Liberi cum liberis, œquales cum œqualibus.* »

On peut dire que le point culminant de la puissance polonaise se place dans les années 1560-1570, mais Sigismond-Auguste allait mourir en 1572, sans enfant, et cette extinction de la dynastie des Jagellons, en provoquant l'instauration du principe électif qui n'avait été jusque là pratiqué que de façon théorique, contenait le germe de la décadence polonaise.

§ 3. — *Les rois électifs.*

Premiers rois électifs et rois électifs indigènes (1572-1696). — La noblesse se forme en Confédération générale, sorte de ligue de tous les citoyens pour décider d'une grande question de l'Etat qu'il s'agit de résoudre au plus tôt. Sur l'avis de Jean Zamoyski, l'Etat polonais prend le nom de République. Le roi n'est plus que le chef élu du Pouvoir exécutif : il ne peut désigner son successeur de son vivant, se marier ou divorcer sans le consentement du Sénat. Il ne peut déclarer la guerre et envoyer des ambassadeurs qu'avec

l'autorisation des Etats-Généraux; assisté d'un Conseil de sénateurs et députés, il doit convoquer une Diète tous les deux ans. S'il viole les lois et privilèges des citoyens, la nation est de ce fait même relevée de son serment. Le premier roi élu d'après ces nouvelles dispositions et choisi parmi des candidatures multiples, fut Henri de Valois (1573-1574) qui signe les *Pacta Conventa,* rouvre les concessions au pouvoir nobiliaire; mais Charles IX étant mort à ce moment, Henri III s'enfuit en toute hâte pour régner en France, si bien qu'au bout d'un certain temps les nobles polonais se voient obligés de procéder à une nouvelle élection, et ils se donnent pour roi, à l'instigation de Zamoyski qui exerçait un pouvoir dictatorial, Etienne Batory, palatin de Transylvanie (1575-1586), qui se convertit au catholicisme après avoir épousé la sœur de Sigismond-Auguste, Anne Jagellon. Etienne Batory, pour mieux combattre Tartares et Turcs, fait aux Allemands des concessions exagérées, prend Zamoyski comme chancelier, et fait la guerre aux Moscovites que soutenait le Pape (1580), mais il leur accorde une paix prématurée à Kirerowa, et perd l'occasion d'écraser à jamais la puissance moscovite, qu'il laisse se déployer, au contraire, à loisir, puisque Ivan IV allait prendre le titre d'Empereur. (Fondation de l'Université de Vilna en 1569). Divers projets de refonte politique et sociale de la République sont interrompus par sa mort, en 1586. Le candidat suédois, Sigismond Wasa est adopté, toujours à l'appui de Zamoyski : discordes civiles et guerres assez confuses, mort de Zamoyski, insurrection, interrègne même; cependant la victoire sur la révolte est remportée, suivie d'ailleurs d'une amnistie. Wasa transporte la capitale à Varsovie, ville principale de la Vasovie et occupant une position plus centrale que Cracovie. Nouvelle guerre avec la Moscovie. Siège de Smolensk, marche sur Moscou, mais toujours paix prématurée et ne consacrant pas tous les droits acquis par la suprématie militaire. La Pologne se contente de l'acquisition de Smolensk et Novogorod, alors qu'elle pouvait briser, pour la deuxième fois, la puissance des Mos-

covites. La guerre fut infructueuse contre les Turcs. En Europe, c'est la guerre de Trente ans, et Sigismond Wasa comptant recouvrer la Silésie, fait cause commune avec Ferdinand II, au lieu de pratiquer une politique française. Discordes, émeutes, anarchie. Sigismond qui avait trahi la Pologne, meurt en 1632, la même année que son cousin Gustave-Adolphe. Son fils Ladislas VII lui succède : il doit combattre une révolte des cosaques irrités contre les Jésuites. L'insurrection est, du reste, réprimée. Les Cosaques sont en majorité désarmés et réduits à l'état de paysans. (Paix de Pollanov, 1634.) Son frère, Jean II-Casimir Wasa, ex-jésuite et ex-cardinal, relevé de ses vœux par le Pape, lui succède. Cependant une nouvelle insurrection de Cosaques prend des proportions terribles, déterminant une guerre sociale et religieuse. Le roi, assiégé par Chmielnicki dut promettre des places au Sénat pour les grecs non-unis, et s'engager à débarrasser l'Ukraine des Jésuites et des Juifs. Malgré cela, les Cosaques réussissent à se soumettre au Tsar de Moscovie (1654); à dater de ce jour, la Pologne perdait l'Ukraine d'au delà du Dnieper et y compris Kew : le tsar Alexis Mikaïlovitch devenait protecteur de l'Ukraine. L'ancienne guerre contre les Moscovites recommence encore, et ces derniers sont soutenus cette fois par les Cosaques. Vilna est occupée et la Lithuanie se soumet en partie aux Suédois qui venaient de prendre, de leur côté, Varsovie, Enfin, Frédéric-Guillaume de Prusse refuse l'hommage et s'insurge contre son souverain. Tout semble désespéré, mais la marche en avant de tous les ennemis de la Pologne confédérés est arrêtée devant le célèbre sanctuaire fortifié de Tcyszonce avec Etienne Tcharniski, qui chasse les Suédois et restitue Varsovie au roi. Le grand Electeur est battu, le Prince de Transylvanie aussi. Le Traité d'Oliwa (1660) rétablit la paix, mais consacre la perte de la Baltique. La lutte continue quelque temps avec la Moscovie et Smolensk et Novogorod passent aux mains des Moscovites, ainsi que l'Ukraine d'au delà du Dnieper, l'autre partie restant polonaise. A la suite de ces luttes innombrables, accompagnées

de discordes civiles, Jean Casimir abdique, sans avoir pû désigner son successeur. La Pologne se trouve dans une situation déplorable, ruinée économiquement et financièrement, sans tolérance religieuse; le peuple est opprimé. Un certain Sicinski avait, pour la première fois, fait usage de ce *Liberum Veto* resté jusque là purement nominal, et qui désormais sera une disposition mortelle de la Constitution polonaise.

Il se produit donc une crise du pouvoir monarchique; la candidature du prince de Condé, insinuée par Jean Casimir lui-même est proposée et fortement appuyée.

Cependant, les émeutes nationalistes de la noblesse, parviennent à faire adopter la candidature du prince Michel Wisniowiecky, en 1669. Le nouveau roi se vit obligé de lutter aussitôt avec Mahomet IV, qui envahissait la Podolie. Michel est obligé de la lui céder (Paix de Buczaz), ainsi qu'une partie de l'Ukraine aux Cosaques.

L'etman Jean Sobieski livre bataille aux Turcs à Chocim, en 1673, et Wisniowiecky étant mort sur ces entrefaites, le nouveau libérateur de la Pologne, d'un nouvel accord, est élu roi. Le règne de Jean III Sobieski (1) (1673-1696) est tout rempli par de brillantes campagnes contre les Turcs. Il a été immortalisé encore plus que par sa victoire de Chocim, par son intervention de 1683, au moment où les Turcs assiégeaient Vienne et l'on peut considérer qu'à ce moment, son héroïsme et sa décision ne sauvèrent pas seulement la capitale de l'Autriche, mais aussi la chrétienté toute entière, menacée par 200.000 Turcs. Ce magnifique fait d'armes cause à Sobieski une renommée européenne, en même temps qu'il fait tourner vers la Pologne le regard reconnaissant des nationalités occidentales. Mais l'Empereur fut très vexé d'avoir dû son succès à un simple roi électif et ne lui accorda aucun avantage, si bien que Sobieski fut obligé, pour soutenir sa politique contre les

(1) Voir K. Waliszewski. *Marigsienka, Marie de la Grange d'Arquin, reine de Pologne, femme de Sobieski,* Paris, Plon.

Turcs de s'allier avec la Moscovie. Enfin, à l'intérieur, les difficultés s'accroissaient chaque jour; l'anarchie des Diètes et les méfaits du *Liberum Veto* y contribuaient. C'est dans cette situation que se trouve la Pologne lorsque Sobieski meurt en 1696.

Les rois saxons (1696-1763). — Les fils de Sobieski sont écartés de la succession. Deux candidats sérieux sont en présence : le Français Louis de Conti et l'électeur de Saxe, Auguste; ils eurent un nombre de voix égal, mais Auguste étant arrivé le premier, son élection est validée. Auguste obtient, dès l'abord, quelques sérieux avantages : l'Autriche lui restitue Vieliczka, et la Turquie, au moment du Traité de Carlowicz (1699) lui rétrocède la Podolie. Désireux de reprendre l'affaire suédoise, pour reconquérir la Livonie, il entre dans l'alliance du Danemark et du tsar Pierre Ier, contre Charles XII, d'où une série de déboires. On sait que Charles XII est vainqueur à Narva, et qu'il se porte à l'attaque des armées saxonnes d'Auguste II. D'autre part, sous la direction de Sapieha, des Lithuaniens dissidents font défection et se joignent aux Suédois. Charles XII s'empare de Varsovie et de Cracovie; la noblesse de Grande-Pologne l'appuie, et proclame l'Interrègne. C'est alors que le Palatin de Posen, Stanislas Leczinski est proclamé roi. Mais Auguste résiste et remporte des succès momentanés (guerre civile et guerre étrangère en Pologne, situation très confuse). Charles XII est vaincu à Poltawa (1709) (1). Par le fait même, Stanislas est renversé et Auguste II remonte sur le trône. Pendant les deux règnes d'Auguste II *a*) 1697-1706; *b*) 1709-1733), les désordres religieux, à Thorn, sont sévèrement réprimés, mais l'anarchie administrative et constitutionnelle empire chaque jour. Les mœurs se dégradent. Un certain nombre de grands seigneurs, soucieux de la protection de leurs privilèges, tournent les yeux vers l'étranger, et particulièrement vers le souverain russe. A

(1) Voir VOLTAIRE. *Histoire de Charles XII*, livre IV.

la mort d'Auguste II se produit l'événement européen de la guerre de Succession de Pologne. De nouveau, deux candidats : Stanislas Leczinski qui, devenu dans l'intervalle beau-père de Louis XV, est le candidat français, et le fils du roi Auguste II, l'électeur de Saxe Frédéric-Auguste. Les voix se partagent encore une fois. Les deux candidats arrivent sur les lieux, mais Stanislas est assiégé à Dantzig par l'armée russe. Lors de ce fameux siège, où le comte de Plelo avait été héroïque, la France avait envoyé des secours insignifiants. Dantzig ayant capitulé, Stanislas obtient à la fin de la guerre, comme compensation, la possession du Duché de Lorraine, qui, après sa mort, en 1766, devait revenir à la France aux termes du Traité de Vienne. Les Polonais venus en grand nombre à Nancy, s'y imprègnent d'idées françaises. Auguste III est un souverain très impopulaire (1733-1763). Ses actes d'intolérance religieuse qui étaient dirigés contre les protestants et les orthodoxes, et avaient pour but de combattre les étrangers, sont mal interprétés à l'intérieur et en Europe. La succession de Courlande lui échoit par l'extinction de la famille Kettler, et c'est une cause de complications avec la Russie.

Le fils d'Auguste III obtient le Duché, mais Catherine devait en disposer en 1763. Les guerres contre la Turquie, de la succession d'Autriche et de Sept Ans fournissaient aux armées étrangères des prétextes continuels de traverser la Pologne. Le roi est très absorbé par les affaires de son électorat allemand. Un certain nombre de patriotes clairvoyants, autour de Michel et Auguste Czartoriski, songe sérieusement à réviser les institutions, mais il est trop tard, et la mort d'Auguste III, en 1763, contribue à compromettre définitivement la situation.

A l'intérieur, l'anarchie est exploitée par un groupe de nobles, qui s'appellent parti républicain. Les puissances limitrophes sont intéressées à la maintenir : Prusse, Autriche et Russie, d'un commun accord, font élire roi le comte Stanislas-Auguste Poniatowski, créature de Catherine II (1764-1795).

Ce roi, d'ailleurs instruit et éclairé, est soigneusement surveillé par les souverains étrangers, qui lui interdisent toute réforme importante. La Confédération de Bar se forme pour combattre l'influence russe. Choiseul la soutenait, en même temps qu'il confiait à Vergennes, ministre de France à Constantinople, le soin de faire déclarer la guerre à la Porte contre la Russie (1). Mais cette tentative de relèvement, insuffisamment soutenue, met en éveil les ambitions des souverains limitrophes et précipite le premier partage dont le principe est déjà arrêté entre Berlin et Saint-Pétersbourg. Il fallait seulement la complicité de l'Autriche, et Marie-Thérèse après bien des résistances, se laissa persuader, exigeant comme dédommagement de l'injustice qu'on la forçait à commettre, la part la plus belle du partage.

La République polonaise couvrait à cette époque une superficie de 753.000 kilomètres carrés.

§ 4. — *Les partages* (1772, 1793, 1795).

De prétendus droits historiques sont mis en avant, les régions arrachées à la Pologne s'étant trouvées dans le passé plus ou moins sous la domination des couronnes respectives. Par la Convention secrète du 5 août 1772, la *Russie* prit : les pays à l'est de la Dvina, du Drouest, affluent du Dnieper, du Dnieper lui-même, la moitié de la Russie-blanche, c'est-à-dire une fraction du palatinat de Minsk, le palatinat de Mstislaw, avec Mohilov, une grande partie du palatinat de Vitebsk, la partie sud du palatinat de Polotz et le reste de la Livonie polonaise. *La Prusse* s'octroya l'évêché de Warmie, les palatinats de Malborg, la Pomérélie sauf Dantzig et raccordait par ce moyen la Poméranie et le naux de la Grande-Pologne jusqu'à la Netze, et la Komïa-

(1) Voir, sur l'influence de la France en Pologne et l'intérêt porté par Louis XV à la question polonaise : Claude SAINT-ANDRÉ. *Louis XV*, chap. VII, Paris, 1921.

vie avec Branbourg. Elle avait donc toute la Basse-Vistule, sauf Dantzig et raccordait par ce moyen, la Poméranie et le Brandebourg qui formèrent, avec le district de la Netze, la Prusse occidentale. Quant à l'évêché de Warmie, adjoint à l'ancien duché de Posen, il forma la Prusse Orientale. *L'Autriche* obtenait toute la Galicie et une partie de la Podolie et de la Volhynie, avec Tarnopol, la partie sud de la Petite-Pologne, sur la rive droite de la Vistule supérieure, la Vistule formant frontière depuis la Sibérie jusqu'au delà du confluent du San.

La Pologne était diminuée des deux cinquièmes. La Diète de Varsovie, malgré d'honorables résistances, fut bien obligée de ratifier le partage lequel, du reste, fut placé par les puissances contractantes, sous l'invocation divine, et « afin de faire obstacle au démembrement total de l'Etat polonais ». Entre ce premier partage et ceux qui devaient suivre s'écoulent vingt années de calme et de réforme intérieures, pendant lesquelles l'instruction publique se développe, et le sort des paysans s'améliore. Inutile d'ajouter que pendant ce temps, la souveraineté politique de la Pologne était presque totalement annihilée et que l'ambassadeur russe était le maître du pays. Mais le parti patriote protesta contre cet abandon de toute indépendance et obtint la majorité à la Diète de 1787. D'autre part, le roi Stanislas-Auguste se débarrasse de l'emprise étrangère et se rallie aux patriotes. Enfin comme il était impossible de rompre avec la Russie sans s'appuyer sur une autre puissance, la Prusse, par Frédéric-Guillaume II proposa son concours. A la suite des délibérations de la Diète de quatre ans (1787-1791), une Constitution fut promulguée, le 3 mai, qui ne devait pas avoir le temps d'être appliquée. Le parti soi-disant républicain, mais surtout anarchique et russophile protesta contre les violences des antiques libertés, que semblait consacrer la nouvelle Constitution. Catherine s'empresse de donner son appui; le roi de Prusse, absorbé par la révolution française, manque à ses engagements envers la Pologne et s'allie lui-même avec la Russie. La Pologne se prépare à la

résistance. Le neveu du roi, Joseph Poniatowski et Kosciusko, déjà connu pour ses exploits dans la guerre de l'Indépendance américaine, commandent l'armée polonaise bientôt dominée, malgré l'affaire de Dubienka. Le roi Stanislas-Auguste revient à sa politique russophile.

Le deuxième partage a lieu et en voici les conditions : La *Prusse* recevait Gdansk (Dantzig) et Thorn ainsi que leur territoire, qui furent incorporés à la Prusse occidentale; la Grande-Pologne presque entière avec des parties importantes de Moscovie et de Petite-Pologne, c'est-à-dire les parties du palatinat de Poznan et de Gniezno, au sud de la Notec, le palatinat de Halicz, le palatinat de Sieradz, la partie nord du palatinat de Cracovie, ouest du palatinat de Rawa, une petite partie du palatinat de Brzesc, le palatinat de Dobrzyn et celui de Płock. La *Russie* s'appropriait la moitié de la Lithuanie, l'Ukraine, la moitié de la Volhynie, toute la Podolie à l'est de la rivière Zbrucz. L'Autriche ne reçut rien ayant échangé les Pays-Bas contre la Bavière. La Constitution du 3 mai devait être annulée. Mais les patriotes s'insurgent; Koscinsko dirige le mouvement. Victorieux à Koslowice, il subit un désastre à Maciejorvice. Varsovie est occupée par Souvoroff (massacre de Praga). Le roi est forcé d'abdiquer et le troisième et dernier partage a lieu en 1795. La *Prusse* reçoit : les régions lithuaniennes du palatinat de Troki, à l'ouest du Niemen; la Poldaquie, moins la partie au sud du Boug; presque toute la Mazovie, sauf Varsovie; les pays de Płock, déjà annexés font partie de la Nouvelle Prusse orientale, le Duché de Siewierz forma la Nouvelle-Silésie. La *Russie* annexa la Courlande, la Samogitie, la Lithuanie jusqu'aux Niemen (palatinat de Troki, partie ouest des palatinats de Vilno et Nowogrodek, de Volhynie, à l'est de celui de Chelm. *L'Autriche* gagne la plus grande partie de la Petite-Pologne (Cracovie et Sandomicrz), le palatinat de Lublin, les deux tiers du nord du palatinat de Chielm, des portions des palatinats de Mazovie, de Poldachie et de Brest-Litovsk, situés entre la Vistule et le Boug inférieur. Toutes ces régions s'ajoutant à celles situées entre

les Carpathes et la Haute-Vistule, formèrent la Galicie nouvelle.

La nationalité polonaise était effacée de la carte de l'Europe.

§ 5. — *La Pologne après les partages et jusqu'à 1914.*

De 1795 à 1815. Le Congrès de Vienne. — Les légions polonaises viennent combattre aux côtés des troupes françaises de la République et de l'Empire, en Allemagne et en Italie. Les avis sont partagés sur la politique à suivre pour reconquérir l'indépendance nationale. Les uns, comme le prince Czartoryski, comptent sur les sentiments d'Alexandre Ier; la grande majorité se tourne vers Napoléon Ier, que Kosciusko regarde, du reste, comme un tyran et refuse énergiquement de suivre. Napoléon cependant s'efforce de faire illusion aux patriotes. Le Traité de Tilsitt (1807) en instituant le Duché de Varsovie n'est qu'un trompe-l'œil destiné surtout à être un poste avancé de la politique napoléonienne (1). Il suffit pourtant à rallier à la France presque toutes les sympathies polonaises. Les troupes polonaises furent héroïques à Samosierra. En 1804, à la suite des succès de Poniatowski à Rasyn, Napoléon, par le Traité de Vienne (1809) accorda à Alexandre, qui ne l'avait pas aidé, une partie de la Galicie (Tarnopol et Zbaraz). Il ne tint pas compte des conquêtes de Poniatowski qu'il rendit à l'Autriche, mais ne pouvant satisfaire tout à fait Alexandre, qu'un accroissement du Grand-Duché indisposait, augmenta tout de même ce Grand-Duché de toute la Galicie occidentale, du cercle de Zamosc, de la Galicie orientale (ils formèrent les départements de Cracovie, Radom, Lublin, Siedlce).

Alexandre, devenu hostile à Napoléon, voulait attirer à lui la Pologne contre la France et faisait des avances par la voie du parti des russophiles : Adam Czartoryski. Cependant le parti français en Pologne maintenait sa con-

(1) Voir HANDELSMANN. *Napoléon et la Pologne*, Alcan, 1908.

france en Napoléon et 100.000 soldats polonais le suivent dans la campagne de Russie. En février 1813, la Pologne était entièrement aux mains des Russes. Les soldats polonais luttèrent encore à Leipzig où, le maréchal Poniatowski, à la vue des fantassins ennemis, éperonna sa monture et se précipita dans l'Elster, alors qu'une dernière balle l'atteignait en plein cœur (1). Les autres, combattirent jusqu'au bout pendant la campagne de France.

Au Congrès de Vienne, par l'acte du 9 juin 1815, le Duché de Varsovie cesse d'exister, mais on conserve ses limites. A sa place on organise un royaume Constitutionnel de Pologne, garanti par huit puissances, avec Varsovie pour capitale. Posen est rendu à la Prusse. Cracovie devient ville libre garantie par les Gouvernements de Berlin, Pétersbourg et Vienne. L'Autriche reçoit le royaume de Galicie et Lodomérie. Deux clauses importantes sont insérées, concernant l'indivisibilité économique du territoire polonais et la sauvegarde des droits nationaux. « Les Polonais, sujets respectifs des hautes parties contractantes obtiendront des institutions qui assurent la conservation de leur nationalité d'après les formes d'existence politique que chacun des Gouvernements auxquels ils appartiendront, jugera convenable de leur accorder » (2).

Il va sans dire que personne ne fut satisfait par ces clauses de l'acte. Le Gouvernement russe se tint pour lésé, les patriotes désiraient l'indépendance totale. Le frère d'Alexandre, le Grand-Duc Constantin se comporta avec beaucoup de dureté. L'avènement de Nicolas Ier ne fit qu'aggraver la situation. L'insurrection de 1830 devait s'en suivre.

Après le Congrès de Vienne. La Révolution de 1830. — Désormais, les Polonais seront répartis en quatre tronçons, mais, même subissant des régimes distincts, ils ne perdront

(1) Simon ASKENAZY. *Le prince J. Poniatowsky, Maréchal de France*, Plon, 1921.

(2) MARTENS. *Nouveau recueil de Traités*, t. II, p. 238.

jamais l'espoir de se regrouper. Les Polonais d'Autriche, Galicie et Lodomérie acquis en 1772, furent germanisés sous Marie-Thérèse, encore davantage par Joseph II, moins inquiétés par Léopold II qui règna trop peu, oubliés par François Ier (1792-1839). Joseph II avait créé une Diète des Etats galiciens (1817) avec des représentants des magnats, des nobles, du clergé et de la bourgeoisie (mais pas de paysans). Elle se réunissait tous les ans et élisait dans son sein un Département des Etats (deux représentants des magnats, du clergé, de la noblesse, un représentant des villes), qui siégeait en permanence et prenait des décisions sur les affaires secondaires de l'Etat. Le conflit rural ne fut pas réglé, et, au contraire, le développement agricole et industriel était empêché, afin de créer un débouché aux autres provinces.

En Prusse, Frédéric-Guillaume qui avait reçu la Posnanie et la Prusse occidentale, avait promis un statut provincial au Grand-Duché de Posen, l'usage de la langue polonaise, l'admission des polonais à tous les emplois. Il ne tint naturellement pas sa promesse. Les Polonais sous l'administration de Zerboni di Spozeti et du prince Radzivill, avaient compté sur un régime bienveillant, mais Baumann accélère la prussification : censure, interdiction du théâtre polonais, entrée des Allemands dans toute la hiérarchie administrative et judiciaire, confiscation des biens catholiques, suppression du polonais comme langue officielle, telles sont les mesures principales qui furent prises. Quant à l'unité économique, les traités passés avec les diverses puissances n'en dirent rien. La loi du 5 juin 1823 créa les Etats Provinciaux, mais ils ne furent appelés à siéger qu'en 1827 et leur autorité fut nulle. Nous verrons plus loin le sort que fit la Russie au Royaume du Congrès.

La révolution de Belgique, en 1830, avait donné l'exemple du soulèvement; il éclata dans le Royaume à la fin novembre, mais fut mal conduit et, dès le début, la création d'un Conseil administratif inclinait à des accommodements avec la Russie; la Diète imposa un remaniement dans

la composition de ce Conseil administratif et le général Chlopicki devint dictateur. L'importance du mouvement grandissait, Chlopicki, hésitant, compromit tout. Il abandonna le pouvoir après l'énergique manifeste de la Diète (20 décembre). Cette dernière, après avoir voté la déchéance du tsar Nicolas, créa un Gouvernement national de cinq membres. Ni la Prusse, ni l'Autriche, ni l'Angleterre, ni la France ne s'intéressèrent à la situation. Le succès des armes polonaises à Stoczek ne se maintint ni à Ostrolenka, ni dans les nombreux autres engagements. Le 8 septembre, Varsovie fut prise.

De 1830 à 1864. — Cet échec eut pour résultat de coordonner les efforts des trois parties de la Pologne. *L'Autriche* neutralisa tout développement politique, intellectuel ou économique de la Galicie jusqu'en 1860. La *Prusse* interdit par décrets l'usage du polonais, supprima les droits électoraux pour le Landrat et aggrava la rivalité polono-ruthène. Sa politique de colonisation ne devait plus être interrompue; elle devait y consacrer des sommes formidables (1). Elle traqua les prêtres et peupla la Posnanie d'instituteurs allemands.

En *Russie,* la répression s'exerça par l'octroi d'un statut organique, rattachant complètement la Pologne à l'Empire russe. Le Conseil d'administration et le Conseil d'Etat qui furent créés, étaient présidés par un Gouverneur nommé par le Tsar. Ce furent des emprisonnements, des exécutions, des confiscations de biens, des poursuites contre les manifestations intellectuelles, la fermeture des établissements supérieurs d'instruction et des tribunaux, toutes mesures d'un autocratisme criminel, qui aboutirent, compliquées d'entraves économiques et de persécutions religieuses, à une misère terrible.

Pendant ce temps, les émigrés polonais essayaient en

(1) Voir Pierre CHARTIER. *La Colonisation allemande dans l'ancienne Pologne prusienne,* thèse, Paris, 1922.

France de créer une opinion en leur faveur, mais ils affaiblissaient leur entreprise par des querelles de partis. Par la Convention de Münchengratz la Russie et l'Autriche s'entendaient pour réprimer les mouvements insurrectionnels polonais. La Russie et la Prusse en faisaient autant par la Convention de Berlin. Cracovie occupée avait eu sa Constitution modifiée (1). La police russe employa des procédés de cruauté que les bolchevistes n'ont pu dépasser depuis. La Révolution de 1848 n'apporta aucun changement. Napoléon III ne sut pas utiliser la victoire qu'il avait remportée sur la Russie, laquelle réussit à ne pas laisser mettre à l'ordre du jour la question polonaise au Congrès de Paris (1856), et se contenta de formuler quelques engagements à l'égard des sujets polonais. L'attitude d'Alexandre II à Varsovie, en 1860, détermina un sursaut d'émotion et les quelques réformes concédées (Viclopolski) ne pouvaient empêcher le mouvement insurrectionnel (janvier 1863), à la répression duquel l'Allemagne apportait son concours par la Convention Alvensleben. Napoléon III comptait sur l'aide de l'Autriche à laquelle la Silésie compenserait la perte de la Galicie, mais l'Angleterre fit échouer le projet (2). Après une lutte où l'héroïsme polonais se manifesta, la Russie parvint à briser l'insurrection, et le résultat de la guerre franco-allemande devait donner une nouvelle acuité à la politique russe.

Période de 1864 à 1914. — L'Autriche venait d'adhérer au Congrès de Berlin (juillet 1878) et d'entrer dans les vues politiques prussiennes. Elle s'orientait vers le centralisme. La France laissa faire. Après la Convention de Skierniewice (1884), qui maintenait l'union des trois Etats co-partageants, s'élabora l'alliance franco-russe, mais sans examen du problème polonais. En Prusse, Bismark déclencha le Kultur-

(1) L. Chodzko. *Les massacres de Galicie et Cracovie confisquée par les Autrichiens* (1846), Paris, 1861.

(2) Voir Grappin, *op. cit.*, p. 320, le chapitre consacré à la diplomatie de Napoléon III et de l'Angleterre.

kampf, surtout pour nuire à la Pologne. Il prit, en Pologne prussienne, des mesures contre le clergé, puis suivirent tous les procédés imaginables de germanisation. Par la loi du 28 août 1876, l'Allemand devenait langue officielle des autorités et des tribunaux, les noms des localités étaient germanisés. Par le décret du 7 septembre 1887, le Polonais était prohibé dans les écoles primaires de Posnanie et de Prusse occidentale; trente Polonais étaient expulsés par le décret du 26 mars 1885. Une loi de colonisation du 26 avril 1886, amendée par les lois des 20 avril 1898 et 20 mars 1908, créait un fonds de colonisation devenu perpétuel en 1898. En 1914, était en élaboration, une nouvelle loi sur le droit de préemption attribué à l'Etat sur des propriétés en vente (1).

Malgré tout, la défense économique qu'organisaient les éléments polonais, l'accroissement de la population, l'action énergique d'hommes tels que Korfanty, maintenaient le vieil idéal d'Indépendance.

En Russie, l'anéantissement des institutions autonomes procéda de la suppression, par ukase impérial du 22 mars 1867, du Conseil d'Etat du royaume, de la soumission de l'administration locale aux divers ministères de Saint-Pétersbourg, entraînant la disparition des Commissions de Gouvernement du royaume (ukase du 28 mars 1867). En 1871, le *Journal officiel* des lois de Pologne fut supprimé et la législation unifiée. Les mesures contre le particularisme ethnique des Polonais concernèrent surtout l'école, le clergé catholique et les fondations pieuses. Sous Alexandre III, le gouverneur Sturko et le curateur scolaire Aputchine se signalèrent par leurs mesures de russification. Les espoirs qu'apporta l'alliance franco-russe se brisèrent contre l'inertie de Nicolas II. Si la révolution de 1905 aboutit à quelques concessions dans les droits de réunion et d'association, et

(1) Voir KOMARNICKI. *Le Droit politique de la Pologne* (de 1869 à 1919), Livre du cinquantenaire de la Société de Législation comparée, t. II, 1923.

si en 1906, cinquante-six représentants polonais de Lithuanie et du Royaume siégeaient à la première Douma, se maintenant quarante-six à la seconde, l'ukase du 16 juin 1907 avait créé un régime électoral d'exception. Au mépris du Traité de Vienne, en 1912 avait été créé le Gouvernement de Chelm (districts orientaux des gouvernements de Lublin et de Siedlce), dans le but évident d'y intensifier la russification.

Dans la monarchie austro-hongroise la situation des Polonais avait pris un aspect nouveau : une véritable liberté, une participation au Gouvernement parlementaire, une administration décentralisée à tendances autonomiques, étaient les marques du nouveau système. La Diète de Galicie était une représentation importante, effective. Nous verrons plus loin ses attributions et le statut général de la Province. Toutefois, les Allemands encourageaient les Ruthènes contre les Polonais, malgré toutes les garanties dont bénéficiaient ces derniers. La tentative de ruthénisation de l'Université de Lvov et des administrations, pour acharnée qu'elle fut, ne décourageait pas la résistance du tronçon des Galiciens polonais, qui, temporairement privilégié, « groupait en lui les forces morales et intellectuelles de la totalité, portait la chaleur et la lumière à ses frères de l'épreuve (1).

§ 6. — *Période de 1914 à novembre 1918.*

Situation des Polonais au moment de la guerre et promesses des puissances co-partageantes. — La situation des trois parties de la Pologne était la suivante :

Les Polonais du Royaume oubliant l'hostilité des russes et voyant les Français de leur côté envisageaient un rapprochement polono-russe. Les Polonais de Galicie, satisfaits

(1) *Le régime politique et administratif dans la Pologne prussiene*, publication encyclopédique sur la Pologne, Fribourg-Lausanne, 1918, t. IV.

de leur autonomie, avaient confiance en l'empereur François-Joseph. Ceux de Posnanie, ne pensaient à aucune cause commune avec l'Allemagne, et ils étaient plus favorables à la Russie qu'à l'Autriche. Le 9 août 1914 les armées austro-allemandes, disaient dans une proclamation : « Polonais, confiez-vous joyeusement et sans réserve à notre protection ! » « Souvenez-vous des sanglants massacres de Praga et du martyre des Uniates ! » Un Comité national suprême organisa des légions polonaises, en Galicie, pour lutter contre la Russie, avec les austro-hongrois. Les Polonais du Royaume étaient décidés à combattre avec la Russie. Le grand duc Nicolas Nicolaïevitch, de son côté, « Polonais ! l'heure a sonné où le rêve sacré de vos pères et de vos aïeux peut se réaliser. Voilà un siècle et demi que la chair vivante de la Pologne a été mise en lambeaux... que le peuple polonais ne forme plus qu'un tout, sous le sceptre de l'Empereur de Russie... la Pologne renaîtra libre dans sa religion, dans sa langue, dans son autonomie ». Le 9 septembre, ces promesses étaient renouvelées et détaillées. Il y avait donc désaccord profond entre les différentes parties de la Pologne, lorsque survinrent les défaites autrichiennes. L'invasion russe obligea le Comité de Cracovie à quitter la Galicie (prise de Przemysl, le 23 mars 1915). Ce fut ensuite la défaite russe (prise de Lublin, le 30 juillet 1915). Le 5 août, les Allemands étaient à Varsovie. Les armées austro-allemandes ayant occupé le royaume de Pologne créèrent les Gouvernements généraux de Kielce et de Varsovie.

Les Empires centraux proclamèrent l'indépendance de la Pologne russe, le 5 novembre 1916, mais indiquaient en même temps les liens qui uniraient le nouvel Etat aux puissances centrales. En fait, ils se préoccupaient surtout de créer une armée : « Aidez-nous à achever notre victoire (1). Le 18 novembre, MM. Asquith, Briand et Borelli adressaient

(1) Voir texte de ces proclamations dans *La Question Polonaise*, par J. de Lipkowski, Paris, 1915.

une note aux puissances neutres pour protester contre cette violation du Droit International, contraire aux engagements pris par l'Allemagne à la Haye en 1907. En Pologne, les Activistes soutenaient le manifeste, les Passivistes protestèrent contre lui. (Déclaration de Lausanne, 11 novembre 1916). Puis, la question s'internationalisa. Mr Tapov, président du Conseil de Russie promettait « une Pologne *libre*, unie à la Russie, mais jouissant d'une organisation politique particulière » et Nicolas II une Constitution particulière avec un Parlement et une armée propre. La Douma s'occupait de ce statut futur.

Le Conseil d'Etat provisoire : 6 décembre 1916. — Un arrêté du 12 novembre 1916 créait un Conseil d'Etat et une Diète siégeant à Varsovie. La Diète, dont les attributions étaient surtout financières, devait compter soixante-dix députés élus par les Diétines de district du Gouvernement général de Varsovie et par les corporations locales dans les villes de Lodz et Varsovie. Huit membres du Conseil d'Etat étaient élus par la Diète, quatre nommés par le Gouverneur général, auquel incombait le soin de la convocation en séances ordinaire et extraordinaire.

Provisoirement, un Conseil d'Etat était institué par arrêté du 6 décembre 1916. Le 14 janvier 1917, il était solennellement inauguré au Château royal de Varsovie. Il comprenait vingt-cinq membres, et le président élu en fut M. Niemojovski : il portait le titre de Maréchal de la Couronne. Le 22 janvier 1917 la proclamation du président Wilson sur les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, et en faveur d'une Pologne autonome, suscitait l'enthousiasme à Varsovie et Pétrograd. La révolution russe éclata. Le prince Lwow renouvelait les promesses. La France, l'Italie, l'Angleterre souhaitaient l'indépendance. A Paris, un Comité national se créa (Paderewski). D'autres à Londres, aux Etats-Unis. Des personnalités politiques polonaises prenaient d'importantes décisions à Lausanne en janvier et février 1917. On demandait la reconnaissance offi-

celle du Comité national polonais, qui fut faite par les pays alliés.

Le Conseil de Régence, 15 octobre 1917 (1). — Sur la demande du Conseil d'Etat, une déclaration du 8 juin 1917 accordait la nomination d'un Régent. Une Commission dut établir un projet « d'organisation provisoire des autorités suprêmes de l'Etat polonais. » Mais le maréchal Pilsudski, à propos de la question militaire, avait démissionné du Conseil d'Etat et refusé de prêter le serment imposé par le général Von Baseler. Le général Pilsudski fut déporté en Allemagne, le corps auxiliaire polonais renvoyé en Galicie; le Conseil d'Etat ne pouvant que démissionner avait désigné une Commission provisoire pour le remplacer. Cependant, les tribunaux passaient sous le contrôle de l'administration polonaise, et un Conseil de Régence était institué par les rescrits impériaux du 12 septembre 1917. Les trois membres qui le composaient étaient « installés dans leurs fonctions par les ministres des puissances occupantes ». Devant garder le pouvoir jusqu'à la nomination d'un Chef d'Etat, ce Conseil de Régence avait à nommer le Président du Conseil avec l'agrément des autorités d'occupation. Plus tard, devait être créé un Conseil d'Etat. Furent nommés membres du Conseil de Régence à la date du 15 octobre :

1° Monseigneur Alex. Kakolowski, archevêque métropolitain de Varsovie; 2° Le prince Zdizlas Luboninski; 3° Joseph Ostrowski, propriétaire, mais ce Conseil n'inspira aucune confiance à la population.

Les pouvoirs du général Pilsudski et la convocation de la Diète (2). — Un Conseil d'Etat fut créé en février 1918. Il se réunit le 22 juin 1918. Il devait songer à la loi électorale pour la réunion de la prochaine Diète. Il fallait, du reste.

(1) Gorski. *La Pologne et la guerre*, Alcan, 1922.

(2) Voir J. Blociszewski. *La Restauration de la Pologne et la diplomatie européenne* (*Revue générale D. I. P.*), 1921.

fixer une Constitution. Les choses en étaient là, lorsque les Alliés remportèrent leur brillante victoire; les Empires centraux battirent en retraite. C'était la libération des Polonais ! Le 11 novembre 1918, le général Pilsudski reçut les pouvoirs militaires du Conseil de Régence, puis le 21 novembre, l'autorité suprême lui était conférée, à condition qu'il remettrait ses pouvoirs dès la constitution du futur Gouvernement national. Le ministère se forma avec Mr André Morackziwski. Le décret rendu le 22 novembre organisait le Gouvernement provisoire. « Le Président du Conseil et les ministres, nommés par le Chef de l'Etat, et responsables devant lui, forment le Gouvernement de la République polonaise jusqu'à la réunion de la Constituante (art. 2). Les projets de loi votés par le Conseil des ministres et sanctionnés par le Chef de l'Etat ont force obligatoire. Le Président du Conseil contresigne les actes du Gouvernement (art. 4). Le Chef de l'Etat nomme les fonctionnaires supérieurs sur la proposition du Président du Conseil et des ministres compétents (art. 7).

Le 28 novembre 1918, des décrets fixaient les modalités de la loi électorale et la date des élections. Le suffrage devait être universel, direct et secret, avec scrutin de liste proportionnel. Les femmes pouvaient voter. Aux élections du 26 janvier 1919, quatre cent douze députés furent élus, mais les onze circonscriptions de la Pologne prussienne n'avaient pas pris part au vote.

SECTION II

LES PRINCIPAUX MONUMENTS DU DROIT PUBLIC POLONAIS, ANCIEN ET MODERNE

§ 1er. *L'ancien Droit Public.*

L'âge constitutionnel. — Le régime représensatif. — La monarchie élective, — Pacta conventa. — Libérum Veto. — Diètes. — Confédérations. — Diétines.

Au sortir de la période coutumière (1) pendant laquelle ni l'unité juridique, ni l'unité politiques n'étaient réalisées, les lois écrites apparurent, comprenant parmi des dispositions pour la plupart d'ordre civil, des clauses de droit public. Après les premiers monuments de droit écrit, la discussion se concentre dans le domaine de l'organisation étatique; l'avènement de l'Etat provoque la recherche de lois, créatrices d'organes de gouvernement, où limitatives des pouvoirs de ces organes. En Pologne, cette nécessité constitutionnelle, crée par la discussion entre le titulaire du pouvoir de fait, le roi, et une représentation féodale d'abord seulement consultative, donnait en 1347, le statut de Wislica, rédigé en Latin. Les Constitutions en langue polonaise apparurent seulement à la fin du seizième siècle (2). Quant aux *Pacta Conventa*, contrats personnels entre la nation et le roi à son avènement, ils contribuent grandement à fixer la notion du Gouvernement. Nous allons, à l'aide de ces documents, essayer de dégager les principes de l'ancien droit public polonais.

(1) Sur la question de la genèse du régime constitutionnel, lire le chapitre consacré à « l'Ere des institutions », dans HAURIOU : *Principes de droit public*, p. 21, 1923

(2) Voir VOLUMINA LEGUM. *Recueil de St. Kozuchowski*, contient dans les huit premiers tomes les Constitutions de 1550 à 1726, le tome IX celles de 1726 à 1792.

J. Klotz (1) dans sa remarquable étude de Droit public polonais trouve l'origine du Gouvernement représentatif dans ce Conseil du Roi qui fonctionnait dès la fin du douzième siècle et réussissait peu à peu à substituer à l'omnipotence du roi le contrôle des Assemblées, de même façon que cela se passait en France sous la troisième race (2). Les privilèges concédés aux nobles (de Buda en 1355, de Koscyce en 1374) eurent assez peu d'importance. Mais ce furent surtout les nécessités financières qui causèrent l'arrivée du régime représentatif en Pologne, une Diète de hauts fonctionnaires séculiers et ecclésiastiques ayant été convoquée en 1404, pour accepter de payer des impôts en vue du rachat d'une terre perdue. Les statuts de Nieszawa (1454) sont, sans doute, le monument le plus important, ayant trait à la limitation du pouvoir royal : ils mettaient entre les mains de la *szlachta* (noblesse) toute la puissance politique; l'assentiment des diétines était rendu indispensable pour faire une nouvelle loi ou déclarer la guerre (3), ainsi les diétines sont devenues les organes primaires du régime représentatif. Elles désignent elles-mêmes des délégués en nombre limité pour former les diétines provinciales, et de ces dernières émane une grande Diète nationale. Les députés (nonces) à la première Diète de Piotrkow, en 1493, représentaient l'étendue entière de la République. En même temps, la Diète cherchait à préciser son caractère dominateur et de véritable organe central de la législation, à l'encontre du pouvoir des Diétines; le roi avait accepté le partage de la souveraineté et le but constant de la szlachta fut de limiter les droits d'acquisition des terres, de soumettre les paysans à la juridiction de ses tribunaux. En 1501, c'est un nouvel affaiblissement des prérogatives royales : Alexandre Ier accorda le privilège de Mielnick, qui instituait un Sénat dont les membres, irres-

(1) *L'œuvre législative de la Diète de quatre ans*, Paris, 1913.

(2) Voir A. Gasquet. *Précis des institutions politiques de l'ancienne France*, t. I, p. 80.

(3) Volumina Legum. L.-113.

ponsables devant le roi, réclamaient le pouvoir suprême de l'Etat. L'essai qui fut fait de ce régime pendant le séjour du roi en Lithuanie, avait provoqué une telle ruine intérieure et un tel affaiblissement à l'extérieur que la réunion d'une Diète s'imposait en vue de prendre des mesures pour le renforcement du pouvoir exécutif. A la Diète de Radom, la Constitution Nihil-Novi de 1505 apportait une amélioration. Le Sénat n'était plus l'organe suprême. La Diète générale serait composée des trois Ordres de la Nation : le Roi, le Sénat, l'Ordre équestre. En fait, seuls les nobles étaient des représentants.

Ainsi, au début du quinzième siècle étaient fixées les règles du droit public qui devaient s'appliquer jusqu'à 1791 (pendant trois siècles). *La monarchie* qui avait suivi la continuité dynastique sous les Piasts et les Jagellons, « seigneurs héréditaires », était devenue élective après ces derniers (1569). Les premiers rois polonais avaient bien pratiqué la désignation de leurs successeurs, mais à l'encontre de nos Capétiens qui, par ce moyen, avaient abouti à fixer à leur profit le principe d'hérédité (1), ils ne parvinrent qu'à assurer une continuité dynastique de fait, et à la mort d'Auguste Ier ne furent plus assez forts pour imposer leurs successeurs. Tandis que nos Capétiens avaient passé de l'élection doublée de l'association à l'hérédité, les rois polonais avaient perdu le bénéfice de l'association et cédé aux grands. Ce fut là une faiblesse dont devaient sortir les incalculables conséquences de la désagrégation de l'Etat. Dans une situation semblable, l'Interrex était le prince primat, évêque de Quesne. Il devait, par universaux, convoquer la Diète et les Diétines; il y avait suspension des pouvoirs judiciaires. A la Diète de convocation assistaient les ministres étrangers; toute la noblesse faisait partie de la Diète d'élection. Le nouveau roi, ayant reçu un diplôme, devait signer les *Pacta Conventa* (à partir de 1572). « Aux

(1) Voir PÉRÉ. *Le sacre et le couronnement des rois de France dans leurs rapports avec les lois fondamentales*, Toulouse, 1921.

termes de ces *Pacta Conventa*, écrit M. Grappin, le roi ne pourra ni directement, ni indirectement, se choisir un successeur; il ne pourra, sans l'assentiment unanime des Etats, réunir une Diète, déclarer la guerre, lever l'arrière-ban, augmenter les impôts. Un Conseil de six sénateurs sera en permanence établi à ses côtés; le roi ne pourra ni se marier, ni divorcer sans le consentement du Sénat; s'il vient à violer les lois et privilèges, la nation sera, de plein droit, délivrée de ses liens d'obéissance... C'était bien la ruine définitive de tout pouvoir souverain » (1).

Quelles attributions restaient donc au roi ? Nommant aux emplois, représentant la République à l'étranger (et encore toutes mesures étant prises avec l'autorisation de la Diète), il était néanmoins tenu pour responsable alors que les ministres tout puissants ne l'étaient pas. Les attributions législatives du monarque étaient réduites au partage de l'initiative des lois avec le Sénat.

Le Sénat, composé de cent dix-neuf membres séculiers ((Palatins, gouverneurs de Province, ministres d'Etat) et de dix-neuf membres ecclésiastiques, nommés à vie obligatoirement par le roi dans la limite du nombre des sièges, était la Haute-Cour suprême.

L'Ordre Equestre, dont les membres étaient seuls électeurs et éligibles était le corps de la noblesse entière jouissant d'une dignité héréditaire, de franchises et d'immunités. C'était un pouvoir patriote, sans doute, que celui qu'il était arrivé à constituer, mais trop égoïste.

Les organes du Pouvoir délibérant apparaissent de bonne heure en Pologne, sous la forme de la dualité des Chambres. *La Diète* comprenait les cent quatre-vingt-deux représentants de la Chambre des Nonces et les cent trente-six sénateurs. Ce principe de la dualité s'était affirmé peut être dès la fin du quinzième siècle, sûrement au début du seizième siècle (Constitution Nihil Novi). On a l'habitude de faire une distinction sur la nature des Diètes : Ordinaires,

(1) A. Grappin. *Histoire de Pologne,* p. 91.

elles étaient tenues tous les ans, pendant six semaines à Varsovie pour la Pologne, à Grodno pour la Lithuanie. Extraordinaires, le roi les convoquait dans des circonstances très graves.

Les Diétines, convoquées par universaux, réunissaient la noblesse toute entière qui élisait ses nonces et leur imposait un programme. Les représentants jouissaient de l'inviolabilité. L'unanimité était obligatoire pour prendre une décision. Le Maréchal élu, de la Diète, présidait. Examen des rapports des ministres d'Etat, compte rendus des ministres, délibérations législatives des nonces, exercice des fonctions juriditionnelles par le Sénat, puis vote et signature de la Constitution, telle était la procédure suivie. Ce vote s'opérait en pratiquant le *Liberum Veto,* c'est-à-dire en usant du droit, reconnu à chaque membre de la Diète et des diétines, de s'opposer à un projet de loi. Ainsi, le vote hostile d'un seul membre empêchait toute décision. Cette pratique, dont le premier usage fut fait par Sicinski, député d'Upita, sous Jean II Casimir, s'expliquait par la nature du mandat donné aux députés. Ils recevaient des indications formelles sur les questions qui devaient être débattues et devaient voter dans le sens indiqué par les Diétines : d'où, impossibilité pour les députés d'accepter des lois contraires à leur mandat. L'emploi fréquent qui fut fait du *Liberum Veto* empêcha toute activité parlementaire, enraya toutes les initiatives, entraîna la dissolution des Diètes. Quatre cent vingt furent rompues en deux siècles, une seule réunie pendant soixante-douze ans. La condamnation d'un tel principe n'est plus à faire; chaque historien, chaque homme politique polonais à eu l'occasion d'écrire ou de rappeler quel facteur de désordre, d'anéantissement de l'exercice du Pouvoir législatif il avait été. Expression de l'individualisme et d'une sotte vanité personnelle, il laissait sacrifier les intérêts les plus urgents. Si la France qui connaissait, elle aussi, le même mal, put en écarter les manifestations, ce fut parce que ses rois surent parfois éviter la convocation des Etats Généraux.

En temps de crise, il fallait, malgré ces institutions, maintenir la sécurité publique; aussi s'était établie l'habitude de la convocation des *Confédérations* auxquelles participaient des nobles souverains; les décisions se prenaient à la majorité des voix. Parfois instrument de révolte contre le pouvoir royal ou contre l'armée, souvent réunies pour aider le roi et lui permettre de lever des troupes ou d'obtenir de l'argent, ces Confédérations étaient un moyen de législation extraordinaire et révolutionnaire, comme le sont de nos jours les tentatives dictatoriales en face de la passivité parlementaire.

Nous avons dit que les nonces étaient élus par les *Diétines :* c'étaient bien ces Assemblées qui étaient les véritables organes électoraux : elles jouaient un rôle avant et après l'élection à la Diète; avant : Diétines ante-comitiales, convoquées par le roi primitivement, par le primat pendant l'Interrègne, puis se réunissant d'elles-mêmes par la suite. Assemblées le même jour sur tout le territoire, sous la présidence de leur Maréchal, elles comprenaient les membres de l'Ordre équestre sans condition d'âge. Après la lecture du rapport provoquant l'Assemblée de la Diète, avait lieu l'élection des nonces; l'éligibilité exigeait la possession d'une terre noble. Les instructions précises du mandataire étaient ensuite rédigées, et serment était prêté de s'y conformer.

Leur rôle après l'élection (Diétines de relation, ou post-comitiales) : elles recevaient les explications des nonces sur leur vote, sur leur attitude aux débats de la Diète et sanctionnaient, par un scrutin, la conduite de leurs commis (1). On comprendra l'influence des Diétines, arrivées par le fait de la fréquente rupture des Diètes, à absorber tous les pouvoirs de l'Etat et devenues corps souverains, sans contrôle et irresponsables. Par la décentralisation à laquelle elles avaient abouti, les intérêts généraux étaient sacrifiés à ceux des palatinats. Le Pouvoir central en était affaibli d'autant (2).

(1) PAWIRISKI. *Le Gouvernement des Diétines,* Varsovie.

(2) Les diétines s'étaient ingérées dans les attributions financières

§ 2. *Le Droit Public Moderne.*

Réaction contre l'ancien droit public. Constitutions de 1768 et du 3 Mai 1791.

Les défauts de ces institutions, l'exemple de la monarchie française avaient poussé le parti des Czartoriski à provoquer une réforme comprenant la suppression de la libre élection des rois, et celle du *Liberum Veto*. Le grand obstacle fut moins de faire comprendre au pays le besoin d'une organisation nouvelle que celui de résister aux ambassadeurs de Prusse, de Russie, qui s'opposaient à toute suppression de ces principes funestes. Il fallut recourir à l'ingéniosité pour obtenir, non des réformes à la lettre, mais des améliorations de fait : tenue des Diètes sous forme de Confédérations, ce qui entraînait la pratique du principe majoritaire. La réglementation intérieure de la Diète, adoptée en 1764, rendait enfin ordonnées ces séances que l'autorité seule du Maréchal désignait auparavant. Le *Liberum Veto* fut, lui-même, paralysé par la nomination que pouvait faire le roi de membres des Commissions, jusque là désignés par les Diètes. Deux Commissions, des finances et de la guerre, imposaient des bornes à l'indépendance des Diétines au profit du Pouvoir central.

Malheureusement, l'ambassadeur russe obtint que la Confédération de Radom annulât ces réformes et la Russie imposa *la Constitution de 1768* (1). La garantie qui accompagnait le texte proclamait Catherine II garante et protectrice des lois et libertés de la République. Aucun changement ne pouvait être accompli sans son agrément.

Cette Constitution, après avoir déclaré que le roi ne peut

de l'Etat, constituaient une force armée indépendante du pouvoir central; elles participaient au pouvoir juridictionnel par le choix des candidats aux tribunaux judiciaires et aux magistratures du Palatinat, KLOTZ, *op. cit.*, p. 135.

(1) Volumina LEGUM, t. VII, pp. 282-285.

être d'autre religion que catholique, garantit l'élection libre et le *Liberum Veto :* ainsi, la Russie croyait condamner toute réaction heureuse.

Après le premier partage, une nouvelle *Constitution de 1775*, également garantie par la Russie, instituait un Conseil permanent, mais ne modifiait rien autre chose. Ce Conseil permanent comprenait trente-six membres sans compter le roi.

A part les ministres, faisaient partie du Conseil : dix-sept sénateurs et dix-huit députés. Divisé en cinq départements, il avait l'exercice du Pouvoir exécutif et le contrôle du Pouvoir judiciaire.

Le Roi n'avait ainsi aucun pouvoir personnel; il n'était qu'un instrument des volontés russes. Toute tentative de réforme n'était donc possible qu'après avoir secoué le joug étranger. Les embarras survenus à la Russie, en 1778, paraissaient fournir l'occasion attendue. La Diète Confédérée fut convoquée en octobre 1778; elle se proposait surtout le vote des crédits destinés à l'armée. Cependant, l'œuvre de cette « *Diète de quatre ans* » dépassa de beaucoup son objet : elle donna à la Pologne une Charte qui, sans détruire absolument la Constitution originaire, réagissait contre la faiblesse et les abus de l'ancienne Constitution féodale; elle devenait un monument considérable du Droit public européen. Aussi nous étendrons-nous sur lui.

Les débats qui devaient avoir lieu avaient été préparés par des ouvrages de : Konaski sur la « Forme utile des délibérations », condamnant le *Liberum Veto* et donnant l'exemple des gouvernements majoritaires; de Kollataj dans ses « Lettres de l'anonyme à propos de la future Diète », adressées à Stanislas Malachowski, référendaire de la Couronne; Kollataj protestait contre le Gouvernement féodal mitigé d'aristocratie et vantait les avantages de l'hérédité. Staszyc (1) n'avait aucun goût personnel pour la monarchie,

(1) *Réflexions sur la vie de Jean Zamojski, grand général et chancelier de la couronne, appliquées à l'état actuel de la Pologne.*

mais les nécessités de fait lui démontraient l'urgence d'une monarchie héréditaire avec un Gouvernement centralisé.

D'autre part, les écrivains français : Rousseau, Montesquieu, Diderot, Mably, étaient très lus.

Rousseau (1) qui pouvait être satisfait de l'œuvre des « commis » polonais trouvait que les Diétines n'avaient pas encore assez de pouvoir, que le roi était trop influent. Aussi conseillait-il le maintien de « ce beau droit du *Liberum Veto* »; on ne pouvait, avec la meilleure volonté, retenir de ses suggestions que quelques remarques sur la question sociale. Mably, avec son projet de monarchie constitutionnelle, pouvait être pris en plus grande considération (2).

Ces diverses tendances avaient leurs défenseurs dans les partis : le parti républicain fortement attaché à l'étranger ne désirait aucun changement; le parti royal admirait l'Angleterre et soutenait l'hérédité. Le parti patriotique, composé des hommes les plus éminents, défendait les principes de la Constitution française de monarchie héréditaire, avec la suppression du *Liberum Veto* et des Confédérations. Il réclamait aussi l'autonomie des villes.

C'étaient les vues de ce dernier parti qui devaient prévaloir.

Analyse de la Constitution du 3 mai 1791 (3).

Les onze articles de cette Constitution contenaient des dispositions relatives au pouvoir législatif et électoral, au pouvoir judiciaire, au pouvoir exécutif, à la constitution sociale.

I. *Le Pouvoir législatif et électoral.* — Il résidait entièrement dans la Diète divisée en deux Chambres : la Chambre

(1) *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur les changements projetés pour sa réforme.*

(2) Niewcglowski. *Les idées politiques et l'esprit public en Pologne à la fin du dix-huitième siècle*, thèse, Paris, 1901.

(3) Voir Texte dans Klotz, *op. cit.*, p. 527; Lelewel. *Analyse et parallèle des trois constitutions de* 1791, 1807, 1815, Arras, 1833.

des nonces et le Sénat, mais la Chambre des nonces personnifiait seule la souveraineté nationale « la Chambre des nonces étant l'image et le dépôt du pouvoir suprême de la nation, sera le vrai sanctuaire des lois » (Chapitre VI).

Le roi et le Sénat n'étaient que nominativement parties constitutives de la législation. Les Diètes étaient prévues, répondant à diverses circonstances : *ordinaires,* tenues tous les deux ans, pour soixante-dix jours, mais avec un délai de prorogation de deux semaines; *toujours prêtes* « la Diète sera aussi permanente, les représentants de la nation nommés pour deux ans devront être toujours prêts à se rassembler (art. 6, § 7), mais seulement dans les cas prévus : Guerre étrangère, guerre civile, disette, mort du roi, conflits entre les ministres et le roi; *Constitutionnelles,* pour la révision de la Charte « voulant, d'un côté prévenir les changements précoces et trop fréquents qui pourraient s'introduire dans notre Constitution nationale, de l'autre, sentant le besoin de lui donner, dans la vue d'accroître la félicité publique, ce degré de perfection que peut, seule, déterminer l'expérience fondée sur les effets qui en résultent : fixons à tous les vingt-cinq ans le terme auquel la nation pourrait travailler à la révision et à la réforme de la Diète, voulant qu'il soit convoquée alors une Diète de législation extérieure suivant les formes, et qui seront prescrites séparément pour la tenir » (art. 4, § dernier). C'est la loi sur les Diétines du 24 mars 1791 qu'il faut consulter pour connaître le droit électoral : Cette loi fut, du reste, jointe intégralement à la Constitution. D'après elle, étaient électeurs seulement les nobles âgés de dix-huit ans, sans condamnation criminelle, possédant une propriété foncière ou dont l'héritage est indivis, ceux possesseurs viagers ou nobles engagistes, mais tous devant être imposés d'au moins cent florins. Etaient éligibles, les nobles âgés de vingt-trois ans, affranchis de toutes condamnations, même civiles, possédant une propriété foncière, ayant été au service d'une fonction publique.

La Chambre des nonces comptant deux cents députés

auxquels se joignaient les plénipotentiaires des villes. Les séances étaient publiques; au vote public, succédait le vote secret, tous les détails du règlement intérieur étant prévus et les délais étant fixés pour toutes les opérations successives « dans tous les cas, sans exception, les arrêtés de la Diète seront portés à la pluralité des voix, c'est pourquoi nous abrogeons à jamais le *Liberum Veto*, les Confédérations de toute espèce, ainsi que les Diètes confédérées, comme contraires à l'esprit de la présente Constitution, tendant à détruire les efforts du Gouvernement et à troubler la tranquillité publique ». Ajoutons que les nonces doivent être envisagés comme les représentants de la nation entière et qu'ils procèdent à la création des lois générales, civiles et criminelles; quant aux lois politiques, ces dernières étant constitutionnelles ou réglementaires, exigeaient la majorité des deux tiers des suffrages. Les arrêtés sont, aussi, rendus par la Diète. Deux lectures ont lieu en Chambre séparées et la troisième sans amendements possibles en Chambres réunies.

Le Sénat, seconde partie de la Diète, aux cent deux membres, évêques, palatins, castillans et ministres, élus à vie par le roi, avait une participation limitée aux actes législatifs (art. 6). Pour les lois générales, il ne pouvait s'opposer aux projets, même les plus contraires à ses idées que pendant deux ans. « Pouvoir négatif non durable » dit J. Klotz. Pour les arrêtés de la Diète il n'avait aucun *veto*. Il concourrait à toutes les opérations législatives. Le rôle législatif du roi qui avait parfois été assez étendu dans les précédentes Constitutions, n'existait plus; en cas seulement de parité des votes, il avait deux voix.

L'essentiel des réformes législatives se résumait donc en la disparition du *Liberum Veto* et du mandat impératif (1).

(1) L'immunité parlementaire était réalisée puisque pendant toute la durée de la Diète et six semaines après sa clôture, les représentants n'étaient justiciables d'aucun tribunal existant dans la République.

II. *Le Roi, le Pouvoir exécutif* (monarque héréditaire. Le Conseil de surveillance). Les organes du Pouvoir central étaient le roi et les ministres (art. 7). L'institution monarchique subissait un changement de caractère : A la libre élection, se substituait l'hérédité de la Couronne. La Constitution motivait ces nouvelles dispositions; elle évoquait « le souvenir de la gloire et de la prospérité qui ont couronné notre patrie sous le règne non interrompu des rois héréditaires », la nécessité de détourner les étrangers et les nationaux puissants de l'ambition de régner, tous les revers ayant été les suites du bouleversement qu'avait périodiquement, éprouvé la Constitution à chaque interrègne. Elle donnait la couronne à Frédéric-Auguste de Saxe dont la fille devenait infante de Pologne. Le prince donné pour mari à l'infante devait commencer l'ordre de succession en ligne masculine. *Le roi devenait irresponsable* « ne faisant rien par lui-même, il ne peut être responsable de rien ». Les attributions exécutives du roi, pour certaines, n'étaient pas différentes de celles des ministres. Le roi possédait la nomination absolue des évêques, des sénateurs, des ministres et autres fonctionnaires du Pouvoir exécutif; il avait le haut commandement de l'armée et le droit de grâce; les tribunaux, magistratures et juridictions, dressaient tous les actes publics en son nom. Mais dès lors apparaissait le caractère indivis des attributions exécutives, puisque (loi constitutionnelle du 6 juin 1791 sur le Conseil de surveillance) aucune des résolutions du roi prises dans le Conseil n'obligeait à obéissance si elle n'était contresignée par les ministres qui y siégeaient et que l'exécution suprême des lois était confiée au roi et à son Conseil (art. 7). De plus, le paragraphe 4 de ce même article énumère les actes que ne pouvait faire le Pouvoir exécutif sans distinguer le roi du Conseil de surveillance.

Le Conseil de surveillance était composé du roi, du prince primat et de cinq ministres. Nommés pour deux ans par le roi, les ministres assumaient une triple responsabilité : pénale, en cas d'infraction à leurs fonctions et jugés

par la Diète; civile et obligés de répondre sur leurs biens; parlementaire et politique puisque la Diète pouvait à la majorité des deux tiers des votes secrets des deux Chambres réunies demander le changement d'un ministre. Le roi devait, dans ce cas, nommer un autre ministre.

En résumé, le roi héréditaire et irresponsable nommait les ministres responsables. Une hiérarchie administrative bien composée comprenait des fonctionnaires irrévocables.

III. *Le Pouvoir judiciaire.* — L'article 7 lui est consacré « le Pouvoir judiciaire ne peut être exercé ni par l'autorité législative ni par le roi, mais par des magistrats choisis et institués à cet effet ». Cette remarque consacre la séparation des pouvoirs telle qu'elle était comprise par Montesquieu, c'est-à-dire avec une signification politique, le Pouvoir judiciaire étant destiné à contrebalancer les deux autres pouvoirs politiques, le législatif et l'exécutif, conception qu'un éminent doctrinaire contemporain a abandonnée reconnaissant une séparation préalable entre l'ensemble des pouvoirs politiques et le pouvoir des juridictions contentieuses. L'organisation du pouvoir judiciaire était celle-ci : des juridictions de première instance (juges élus par les Diétines) dans chaque palatinat et district; des juridictions supérieures (juges élus également par les Diétines); des juridictions municipales élues par les villes royales libres. Un tribunal référendaire installé dans chaque province, jugeait les causes des colons libres. Un tribunal suprême « le jugement de la Diète » connaissait de tout crime contre la nation et le roi, c'est-à-dire des crimes d'Etat.

IV. *La Constitution sociale.* — Les articles 1er à 4 de la Constitution ont pour objet les conditions des personnes : si le libre exercice de toutes les religions et de tous les cultes est garanti, la noblesse conserve toutes ses immunités, libertés et prérogatives. La sûreté des individus, le droit de propriété, sont aussi assurés. La loi relative aux villes

royales, rendue constitutionnelle, définissait le statut des bourgeois; l'accession des habitants des villes est possible dans l'armée, les tribunaux, les barreaux. L'article 4 relatif aux colons et autres habitants de la campagne, « force principale de la République », promet la protection immédiate de la loi et du Gouvernement, mais ne les émancipe pas. Aucun droit de servitude ne pourra dorénavant être établi entre propriétaire et colons. Des contrats obligatoires entre les deux parties seront désormais créés. Les individus de toutes classes, nationaux ou étrangers, pourront exploiter leur industrie à l'endroit qu'ils désireront. Un tribunal référendorial recevra les causes des colons libres ou dirigées contre les propriétaires fonciers. Ainsi le maintien de la situation privilégiée de l'Ordre équestre, l'extension des droits de la bourgeoisie, la protection légale et aussi l'amélioration de la condition des paysans, étaient l'œuvre non d'une insurrection, mais d'une simple réforme législative. Si les mesures n'étaient pas plus décisives c'est que l'évolution historique ne permettait rien d'autre à moins de tout compromettre. Ces réformes résultaient d'une œuvre positive, calculée, peu encline à l'esprit doctrinaire et contenaient les principaux éléments du droit constitutionnel moderne. Les « maximes sacrées » que cette constitution venait de lancer, parce qu'elles constituaient une raison de croire à la restauration nationale, devaient précipiter la colère de l'étranger et hâter le deuxième partage.

Constitution du duché de Varsovie (1807).

Nous entrons, maintenant, dans la catégorie des Chartes qui seront octroyées à la Pologne (1).

Napoléon désirait un affaiblissement de la Prusse après Friedland (1807) et pour l'empêcher de reprendre une revanche, après avoir proposé la Prusse méridionale et la

(1) Voir Bohdan Winiarski. *Les Institutions politiques en Pologne au dix-neuvième siècle*, Paris, 1923.

nouvelle Prusse orientale à Alexandre qui les refusa, émit l'idée d'en faire un petit Etat avec Frédéric-Auguste, roi de Saxe, petit-fils d'Auguste III.

Ce duché de Varsovie, accru en 1809, fut composé des département de Posnan, Varsovie, Cracovie, Kalicz, Radom, Bydgszcz, Lublin, Plock, Lomza, Siedlce. Il avait 100.000 kilomètres carrés et 2.500.000 habitants. Gdansk restait Ville libre. Une Commission gouvernementale dirigea, pendant huit mois, puis Napoléon dicta aux Polonais, une Constitution sœur de la Constitution de l'An VIII. Elle fut appliquée peu de temps, puisqu'au début de 1813 tout le pays était aux mains d'Alexandre.

I. *Droits des citoyens.* — La religion catholique est religion d'Etat (art. 7), toutefois, la liberté religieuse est garantie et l'égalité devant la loi également (cependant les Juifs en vertu des décrets de 1809, eurent leurs droits politiques suspendus pendant dix ans et leur capacité commerciale restreinte).

II. *Les Pouvoirs publics : Pouvoir exécutif et gouvernemental.*

a) *Le Monarque.* — Frédéric-Auguste de Saxe que nous avons vu désigner par la Constitution du 3 mai avait un trône héréditaire et personnifiait le pouvoir exécutif, nommant et révoquant les fonctionnaires, les évêques et le vice-roi. Seul, il avait l'initiative législative, le pouvoir réglementaire. Il convoquait les Assemblées aux élections, nommait les sénateurs, convoquait le Sénat et l'ajournait, pouvait dissoudre la Chambre des nonces.

b) *Les Ministres.* — Au nombre de six : Justice, Intérieur, Cultes, Guerre, Finances et Trésor, Police, et d'un secrétaire d'Etat.

Chaque ministre procède avec indépendance en ce qui concerne le travail technique de son département : c'est le régime départemental opposé au régime bureaucratique ou collégial. Les ministres ne sont pas responsables parlemen-

tairement, mais judiciairement pour délits commis dans leurs fonctions.

c) *Le Conseil d'Etat* (Décret du 11 septembre 1810). — Il était divisé en quatre sections comprenant chacune trois conseillers et un maître de requête. Il préparait les projets de lois et de règlement et les discutait. Les affaires étaient préparées en section, puis décidées en Assemblée générale, au quorum du Président et de neuf membres. Les attributions judiciaires du Conseil d'Etat en faisaient un tribunal des conflits, une Cour de cassation; il recevait l'appel des Conseils de préfecture, tribunaux d'exception, avec généralité d'attribution.

III. *Pouvoir judiciaire.* — Il était établi selon le modèle français : à l'arrondissement, un juge de paix désigné sur une triple liste de candidats présentés par la Diétine du district. Au département, un tribunal civil de première instance, un tribunal criminel pour deux départements. Dans le duché, une Cour d'appel et une Cour de cassation (le Conseil d'Etat). Le roi avait le droit de grâce et d'anoblissement.

IV. *Administration locale.* — Au département, un préfet; au district, un sous-préfet; dans la commune rurale, un maire; dans la commune urbaine, un bourgmestre. Des Conseils de départements, de districts et communaux nommés sur listes doubles de candidats élus par les Assemblées politiques se renouvelant par moitié tous les deux ans, étaient à caractère consultatif et se prononçaient sur la répartition des charges votées par la Diète (1).

Le Royaume du Congrès.
Constitution du 27 novembre 1815 (2).

Le Congrès de Vienne avait maintenu les partages et Alexandre Ier octroya la Constitution du royaume de Polo-

(1) Voir SHARBEK. *Histoire du Duché de Varsovie*, Posen, 1860.

(2) Voir Comte d'ANGEBERT. *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne* (1762-1861), Paris, 1862.

gne rédigée par Ignace Sobolewski. Une union réelle unissait le royaume et la Russie. L'empereur de Russie était roi de Pologne. Le régent de Russie, régent de Pologne. Mais le Conseil de régence comprenait des personnes autres que la régence d'Empire. La politique extérieure était dirigée par la Russie.

I. *Les droits des citoyens.* — Ils font l'objet du titre II. La religion catholique comme dans la Constitution du duché est spécialement protégée par le Gouvernement, mais toutes religions sont garanties, le clergé des différentes confessions assuré de ses avantages matériels; la condition des Juifs est rendue plus supportable.

Observation très caractéristique de la réforme sociale : si la Constitution reconnaît l'égalité de droits, elle laisse cependant subsister la distinction qui présidait à l'expression électorale : Diétines et Assemblées communales. La noblesse était plus largement ouverte. Quant à la sûreté personnelle, elle est examinée dans plusieurs articles. Si la liberté de la presse, de la langue sont prévus, si l'exercice des fonctions publiques est réservé aux Polonais, on sait qu'en fait, il ne fut tenu compte d'aucune de ces dispositions (1).

II. *Les Pouvoirs. Le Roi.* — C'est dans sa personne sacrée et inviolable que réside la souveraineté; il entre dans ses attributions de conférer la noblesse, la naturalisation, les ordres nationaux, de déclarer la guerre, de conclure les traités, de nommer tous les fonctionnaires et dignitaires ecclésiastiques. En cas de régence, le régent de l'Empire de Russie est entouré de quatre membres choisis par le Sénat ainsi que du ministre secrétaire d'Etat. C'est au nom du roi que toutes décisions sont prises. Le régent ne peut, toutefois, nommer les sénateurs.

(1) Voir THUREAU-DANGIN. *La Pologne et les Traités de Vienne*, Paris, 1863.

La représentation nationale. — Elle était partagée entre le Sénat et la Chambre. Le Sénat comprenait soixante-quatre membres tous nommés à vie par le roi : 1° Les fils du sang, majeurs de dix-huit ans; 2° Neuf sénateurs ecclésiastiques; 3° Des sénateurs séculiers, palatins, castillans, sur la présentation, par le Sénat, d'une liste double de candidats. Le nombre des sénateurs ne devait pas excéder soixante-quatre. Ils devaient être âgés de trente-cinq ans et payer un impôt de 2.000 florins. Le Sénat avait l'initiative des lois et le contentieux des élections. Le quorum ordinaire était de dix-neuf membres, celui en cas d'élection pour la régence ou l'exercice de fonctions juridictionnelles de vingt-cinq membres. La Chambre, composée de soixante-dix-sept nonces et cinquante et un députés élus pour six ans, était renouvelée, par tiers, tous les deux ans. Le droit de suffrage s'exerçait de la même façon que d'après la Constitution du duché de Varsovie, mais l'exercice en était interdit aux militaires. La corruption électorale était punie. L'âge requis pour l'éligibilité était trente ans et le cens un impôt de 100 florins. Les élections ne se faisaient pas le même jour, mais par séries convoquées elles-mêmes à des dates différentes. La procédure des élections comprenait la nomination des candidats aux fonctions et restait la même. La Constitution garantissait l'inviolabilité parlementaire. La présence du roi à Varsovie était obligatoire pour la tenue de la Diète qui siégeait tous les deux ans, pendant un mois dans des séances publiques. Il y avait priorité de la Chambre basse pour l'exercice et le vote de la loi des finances. Le conseiller d'Etat pouvait être entendu par les Chambres. Du reste, la proposition de loi présentée au Conseil d'Etat et agréée par le roi revenait au Conseil d'Etat pour l'élaboration d'un projet sur lequel la discussion était ouverte.

III. *Pouvoir exécutif.* — Il était partagé entre le roi, le lieutenant en l'absence du roi, les ministres, le Conseil d'Etat et le Conseil d'administration, *Le lieutenant,* citoyen du royaume prêtait serment et ses pouvoirs devaient être

énumérés dans l'acte de nomination. (Ils furent cependant énumérés par un autre décret du 29 avril 1818, lui confiant les pouvoirs exécutifs du roi sauf ceux concernant les relations étrangères, le droit de grâce, d'annoblissement, la convocation de la Diète et des Assemblées électorales, le commandement de l'armée). *Les ministères :* ce sont cinq Commissions; culte et instruction publique, justice, intérieur et police, guerre, finances et Trésor, dirigées et surveillées chacune par un ministre. Des conseillers d'Etat également à la tête de Commissions, reçurent certaines attributions d'ordre secondaire, mais n'eurent aucune responsabilité juridictionnelle en cas d'atteinte à la loi constitutionnelle. *Le Conseil d'Etat et sa division bi-partite :* Présidé par le roi ou son lieutenant, il se compose des ministres, des conseillers d'Etat, des maîtres de requête et de personnes qu'il plaira au roi d'y nommer (art. 63). Son rôle est d'administrer, en l'absence du roi, les affaires publiques du royaume; il est divisé en deux parties : le Conseil d'administration comprenant le lieutenant et cinq ministres ainsi que d'autres personnes désignées par le roi pour faire exécuter les ordonnances royales et préparer les affaires destinées au Conseil d'Etat. Il rend les décisions du lieutenant en Conseil. Ses attributions lui imposent l'examen et l'élaboration des projets de lois et règlements. Il juge les fonctionnaires poursuivis pour actes délictueux commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il est tribunal de conflits. Une délégation administrative (un secrétaire, six membres et trois accesseurs) assurent le contentieux administratif.

IV. *Division administrative.* — L'Etat est partagé en six palatinats, divisés en districts. Chaque palatinat a une Commission du palatinat avec un Président, cinq commissaires siégeants, des commissaires délégués et un Secrétaire général. Des conseillers élus par les Diétines et les Assemblées communales forment le Conseil de palatinat, le chef de district est un commissaire délégué; le bourgmestre de la commune rurale, et le maire de la commune urbaine sont nommés.

V. *Le Pouvoir judiciaire.* — L'inamovibilité des juges qui garantit l'indépendance de l'ordre judiciaire leur est assurée : un jugement est nécessaire pour leur déposition. Voici la hiérarchie judiciaire : les juges de paix conciliateurs, les tribunaux de première instance, les tribunaux terriens, les tribunaux d'assises et de commerce. Au criminel, des tribunaux de chatelet. Deux Cours d'appel reçoivent les pourvois des affaires civiles. Le tribunal suprême revise les arrêts civils et la Haute-Cour de la Diète juge les crimes d'Etat.

La République de Cracovie. Constitution du 3 mai 1815.

Donnée à l'Autriche au troisième partage où elle avait acquis la Galicie occidentale, reprise par la Pologne et réunie en 1809 au duché de Varsovie, la ville de Cracovie était au Traité de Vienne, l'objet des convoitises des trois états d'Autriche, Prusse et Russie. Elle ne fut attribuée à aucun, mais constituée en République sous leur protectorat commun. Cet état — la Ville libre et sa circonscription — avait pour limite : au sud la Vistule; à l'ouest, la Galicie; à l'est, la Prusse polonaise; au nord, le royaume du Congrès. Il était divisé en communes urbaines et rurales.

I. *Les rapports extérieurs de la Ville libre : Le protectorat.* — D'après l'article 1er du Traité russo-austro-prussien du 3 mai 1815, article 10 de l'acte final du Congrès, la ville de Cracovie est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre sous la protection des trois autres parties contractantes. Cette neutralité sera respectée et assurée par les trois Etats. La République n'a pas de droits de douane; elle devra livrer toute personne réclamée par la justice. Les relations extérieures dépendent des Cours protectrices dont les représentants sont trois résidents. L'université des Jagellons — article 5 — conservait ses privilèges, bâtiments, tréfonds. Il en était de même pour l'évêché de Cracovie — articles 16 et 17 —. Mais un organe que n'avaient prévu aucun traité ou dispositions

constitutionnelles, la conférence des résidents, absorba en fait la législation, l'administration et la justice. Les clauses du Traité n'avaient plus aucune portée.

II. *Les droits des citoyens.* — La religion catholique était la religion du pays, mais la liberté religieuse était garantie ainsi que l'égalité des citoyens, l'usage de la langue polonaise, l'inviolabilité de la propriété (L. 1818), la liberté de la presse (L. 1818). Remarquons, toutefois, que ni les paysans, ni les Juifs ne bénéficiaient du principe de l'égalité. Les uns restant soumis, en fait, à la corvée, n'avaient pas l'entière capacité électorale puisqu'ils élisaient un électeur par dix feux. Les autres, difficilement admis comme citoyens malgré quelques prescriptions en leur faveur qui étaient l'œuvre du Comité des affaires israélites, étaient privés de droits politiques.

III. *Les Pouvoirs.* — a) *Le Sénat.* — Le nombre total des membres est de treize, un président et douze sénateurs. Le président et huit sénateurs sont élus par la Chambre des représentants; deux sénateurs par le Chapitre de Cracovie, deux par l'Université. La durée du mandat du président est de trois ans. Parmi les sénateurs élus par la Chambre des représentants, quatre sénateurs le sont à vie, quatre ne restent qu'une année en fonctions. Le Chapitre et l'Université ont chacun un membre élu pour un an et un membre élu à vie. Les conditions de l'éligibilité, obligatoires seulement six ans après la mise en vigueur de la Constitution, exigent trente-cinq ans, un diplôme d'Université polonaise, le paiement d'un impôt de 150 florins, l'exercice des fonctions publiques pendant deux ans.

Organe exécutif, le Sénat dirige les affaires de l'Etat, exerce le pouvoir réglementaire, nomme et révoque les fonctionnaires, assure l'ordre au moyen de la police, dispose du droit de grâce. Organe législatif, il a l'initiative législative, convoque les Assemblées communales en octobre de chaque année. Il est divisé en trois sections : Affaires

étrangères et justice, milice et police, finances et Trésor; mais le Sénat accroît progressivement son pouvoir.

b) *La Chambre des représentants, système électoral.* — Elle est composée de quarante-quatre membres ainsi nommés : treize sénateurs étaient choisis par le Sénat. Le Chapitre envoyait trois prélats, l'Université trois docteurs. De plus, six juges de paix élus siégeaient à tour de rôle. Les autres membres étaient élus, s'ils étaient âgés de vingt-six ans, avaient terminé leurs études à l'Université de Cracovie et payaient 80 florins d'impôts. Etaient électeurs : les docteurs et professeurs de l'Université, le clergé séculier, les propriétaires payant 50 florins d'impôts, les marchands, membres de corporations, artistes et maîtres d'école.

Les élections ont lieu chaque année et la session annuelle de la Chambre est d'une durée de quatre semaines. Les délibérations sont publiques, l'initiative parlementaire, nous l'avons vu, n'appartenait qu'au Sénat, mais le projet de loi devait réunir à la Chambre des représentants, les sept huitièmes des voix. Les députés ne faisaient qu'approuver ou rejeter les projets à eux soumis : ils n'avaient pas le droit d'amendement. En matière financière, la Chambre ne pouvait que modifier les dépenses. Ses attributions les plus certaines étaient encore l'élection du Président du Sénat et de quelques juges et sénateurs.

IV. *Pouvoir judiciaire.* — L'ordre judiciaire est indépendant. Tous les juges, sauf les juges de paix, connaissent des affaires de tutelle, des intérêts de l'Etat. Aux juges du tribunal de première instance, élus par la Chambre, s'ajoutaient ceux nommés par les communes. La Cour d'appel a quatre juges élus par la Chambre; la Haute-Cour a cinq députés désignés par le sort, trois sénateurs, les présidents des deux tribunaux, quatre juges de paix et trois arbitres choisis par l'accusé.

Il est malheureusement impossible d'apprécier cette Constitution. Le régime de fait qui exista n'ayant pas permis aux organes qu'elle avait prévus d'accomplir leur

œuvre normalement. En 1833 une édition corrigée de ce statut, devait consacrer cette marche vers la diminution des attributions de la Chambre des représentants, la suppression des libertés civiques et la concentration des pouvoirs dans le Sénat et, le 6 novembre 1846, après le mouvement insurrectionnel, l'Etat de Cracovie n'existait plus.

Le statut de la Galicie.

C'est dans le statut provincial du 26 février 1861 fréquemment révisé, surtout en 1914, dans les lois provinciales, telles celles relatives à la langue, du 10 juin 1866, et par la Constitution de l'Empire autrichien (loi du 21 décembre 1867) que nous dégagerons les grands traits du statut de la Galicie.

Les nationalités en Cis-leithalie (lois constitutionnelles du 21 décembre 1867) (1).

L'état reconnaît, à toutes les langues en usage dans les pays de la monarchie, un droit égal à être employées dans les écoles, l'exercice des fonctions et des divers actes de la vie publique. Dans les pays habités par les populations appartenant à plusieurs races, les établissements d'instruction publique doivent être organisés de telle sorte que, sans l'emploi d'aucun moyen de coercition, pour obliger à apprendre une seconde langue, chacun puisse recevoir, dans sa langue propre, les éléments nécessaires à son éducation. C'est en polonais et en ruthène que seront rédigées les lois galiciennes; les deux langues sont parlées à la Diète. D'après la loi du 22 juin 1867, la langue d'enseignement des écoles populaires est au choix de ceux qui les entretiennent; il en est de même pour les institutions secondaires privées dans lesquelles l'allemand est obligatoire; l'enseignement supérieur est polonais.

(1) Voir DARESTE. *Les Constitutions modernes*, t. I, p. 440.

La représentation galicienne. — A la Chambre des députés siègent cent six représentants galiciens. A la Chambre des seigneurs, la Galicie a trente-deux représentants, onze héréditaires, quatre dignitaires ecclésiastiques, dix-sept nommés à vie par l'Empereur. Un ministre de Galicie siège au Conseil des ministres; il défend les intérêts de la province. A la Cour suprême, au tribunal administratif et au Conseil d'Etat, siègent des juges de toutes les nationalités.

La Diète (art. 3 du statut provincial du 26 juillet 1861 fréquemment révisé). — Elle avait d'abord cent cinquante membres; y siégeaient d'office, trois évêques de rite latin (Léopol, Przemysl, Tarnopol), trois de rite uniate (Léopol, Przemysl, Stanislavov) et aussi l'archevêque arménien de Léopol, puis en 1866, on ajouta le prince évêque de Cracovie, le Président de l'Académie des Sciences, le Recteur de l'Ecole polytechnique de Léopol, tous siégeant durant le temps de leur fonction. Le suffrage s'exerce par curies, grandes propriétés, Chambres de commerce, villes, communes rurales. Le 14 février 1914, était votée une loi introduisant le suffrage universel, secret et direct, basé sur la représentation des intérêts et le système curial avec pluralité des votes. La Diète devait avoir deux cent vingt-huit membres dont soixante-deux ruthènes. La durée du mandat était de six ans, le serment était obligatoire, pas de mandat impératif, l'inviolabilité était assurée aux députés. La Diète peut être convoquée en session extraordinaire par le souverain, elle peut aussi être dissoute par lui à tout moment. Le Maréchal de la Diète est polonais : il a un suppléant ruthène.

La compétence de la Diète est définie par le statut provincial du 26 février 1861, et la loi du 21 décembre 1867, sur la représentation populaire dans l'Empire.

La compétence du Reichsrat embrasse toutes les affaires relatives aux droits, obligations et intérêts communs à tous les royaumes et pays qu'il représente, sous réserves de celles qui, par suite du compromis, avec les pays de la cou-

ronne de Hongrie doivent être traités en commun entre eux et les autres pays de la monarchie. Appartiennent encore à la compétence du Reichsrat : l'approbation des traités de commerce et des traités politiques entraînant des charges financières pour l'Empire ou pour les Etats qui les composent, des obligations pour les citoyens ou un changement de frontière; toutes les affaires concernant le mode de prestations, le règlement et la durée du service militaire; le vote annuel du contingent; la fixation des évaluations des budgets d'Etat et, en particulier, le vote annuel des impôts, taxes et droits à percevoir; l'examen des comptes de l'Etat et des résultats de la gestion financière, la révision de nouveaux emprunts, le système monétaire, les banques, douanes, postes, l'industrie (sauf les boissons), l'hygiène, les droits civiques, les confessions religieuses, les principes d'enseignement, la législation en matière de justice criminelle ou de simple police, le droit civil, le droit communal, et aussi la législation sur les bases de l'organisation judiciaire et administrative, les lois à faire en vertu et pour l'exécution des lois constitutionnelles sur les droits généraux des citoyens, sur le tribunal d'Empire, les pouvoirs judiciaires et le pouvoir gouvernemental et exécutif (art. 11).

Que restait-il donc à la législation provinciale ? Très peu de matière, surtout si l'on rappelle que c'est une interprétation des plus extensives que reçurent les termes fixant la compétence du Reichsrat. Lorsque seuls étaient prévus les termes généraux d'une organisation, par exemple pour les pouvoirs judiciaires et administratifs, la législation d'Etat se mit en devoir d'en fixer les moindres détails. Une loi du 26 janvier 1907 modifiait l'article 12 et élargissait la compétence des Landstags. « Les législatures locales peu-
« vent édicter les dispositions nécessaires, soit par voie de
« pénalités ou de mesure de police, soit au moyen de pres-
« criptions de droits civils pour légiférer sur les objets qui,
« aux termes des lois organiques locales ou de la présente
« loi constitutionnelle rentrent dans leurs attributions.
« Ces attributions comprennent aussi les dispositions con-

« cernant l'organisation administrative de l'Etat qui sont « subordonnées à l'organisation administrative locale dont « le règlement appartient aux législatures locales et qui « font partie des objets réservés, en principe, à la législa- « tion de l'Empire, par l'article 11, lettre L, de la loi cons- « titutionnelle du 21 décembre 1867. »

L'article 18 du statut provincial reconnaît comme de la compétence de la Diète de Galicie la réglementation de la culture du pays, des édifices publics, les établissements de bienfaisance, le budget, les détails des lois d'Etat, le bien-être et les besoins du pays. L'article 19 donne à la Diète un droit d'initiative parlementaire; toutefois, elle ne peut contrôler le Gouvernement que dans les limites de la province et n'a aucune action sur les ministres; elle présente seulement des pétitions au Gouvernement et ouvre la discussion sur les questions de Gouvernement et d'administration.

Le domaine provincial est administré par la Diète, de même que, reconnus par elle, les taxes, additions aux impôts directs de l'Etat et les emprunts qu'elle contracte. Elle perçoit les centimes additionnels des impôts qui sont attribués à l'Etat. Elle surveille les administrations des districts et des communes, définit les détails de l'organisation du Comité provincial, d'après le statut, nomme des membres au Conseil de surveillance de la Cour provinciale, au Comité de la Caisse d'Epargne de Galicie.

Le Comité provincial. — « Organe dirigeant exécutif de la représentation provinciale » il eut sa composition modifiée en 1914. Comprenant primitivement le Maréchal de la Diète, trois membres et trois suppléants élus par les députés, par les curies de grandes propriétés, les censitaires urbains et les communes rurales, trois autres membres et trois autres suppléants désignés par l'ensemble de la Diète. En 1914, on ajouta deux membres; ils étaient élus pour six ans à moins de dissolution de la Diète. Les membres de ce Comité sont à la tête de différents départements et dirigent les commissions et bureaux; ils prennent la parole aux

séances de la Chambre, sont responsables en corps et individuellement devant la Diète, leurs attributions s'appliquent à la législation, à l'administration et à l'autonomie locale. Leurs pouvoirs législatifs leur autorise l'initiative des lois, la discussion et la préparation des projets. Le Comité a le contentieux électoral; ses fonctions administratives lui commandent la surveillance du domaine provincial, des organes qui lui sont subordonnés; il intente et répond aux actions juridiques; il a aussi la haute main sur l'administration autonome des communes et districts et reçoit les appels portés contre la décision des Conseils de ces circonscriptions.

Les autorités administratives. Administration centrale. — La province a sa hiérarchie d'autorités centrales : lieutenance, Conseil de lieutenance, staroste, Conseil scolaire de Galicie. Le Lieutenant impérial et royal nommé par le souverain est son représentant dans la province. Il est à la tête de toute l'administration : Affaires d'administration politique dépendant des ministères de l'intérieur, des cultes et de l'instruction, de la défense nationale et de l'agriculture; affaires concernant les finances, les chemins de fer, le commerce et les travaux publics. Il a la direction de la police et des services de la lieutenance, préside le Conseil scolaire provincial. La lieutenance, organe collégial, traite des affaires importantes, a la direction de certains fonctionnaires, publie le journal des lois provinciales. Le staroste, chef du pouvoir politique du district, est l'organe inférieur du Pouvoir central. Ces attributions lui laissent le soin de la police (mais elle ne lui appartient pas dans les villes telles que Cracovie ou Léopol) et le pouvoir de trancher les réclamations et recours en première instance. Le Conseil scolaire rattaché au ministère des cultes et de l'instruction existe également dans les autres provinces, mais il a une grande importance en Galicie. Présidé nominalement par le lieutenant, en fait par un vice-président, il a des rapporteurs des affaires scolaires, des inspecteurs pro-

vinciaux, trois délégués du Comité provincial, des délégués de Léopol et de Cracovie, trois ecclésiastiques des trois rites catholiques, un protestant, un Juif, six spécialistes de l'enseignement (trois professeurs de l'enseignement supérieur, un des écoles normales ou primaires, un professeur d'écoles professionnelles ou commerciales). A ce Conseil ne sont pas soumises les écoles supérieures, mais pour tous les établissements, le personnel, les programmes d'études, le choix des manuels, les budgets scolaires, la surveillance de la situation générale de l'enseignement dépendent de lui. Les Conseils scolaires régionaux à lui subordonnés, exercent les mêmes attributions dans les districts.

Administration autonome. — L'autonomie du district a été créée par la loi du 11 août 1866 et d'après le principe de la représentation des intérêts; vingt-six membres sont les délégués de quatre groupes : la grande propriété, le commerce et l'industrie, les villes, les communes rurales. Si les centimes additionnels votés par le Conseil des districts s'élèvent à plus de 20 à 40 %, ils doivent être autorisés par le Comité provincial et le lieutenant; au-dessus de 40 % par la Diète et l'empereur; un contrôle est également établi pour l'aliénation du patrimoine du district. La commune a son autonomie définie dans diverses lois : loi d'empire du 5 mars 1862, loi provinciale du 28 août 1866, concernant les communes rurales, les petites villes et les biens nobles; 13 mars 1889, sur le régime administratif de trente grandes villes; 3 juillet 1896, sur cent trente petites villes et bourgades; 14 octobre 1870 et du 6 octobre 1906, modifiée en 1912. sur les villes de Cracovie et de Léopol. En Galicie, les biens nobles dirigés par leurs propriétaires ne faisaient pas partie de la commune rurale; la fusion avec la commune en matière d'impôts et de police fit l'objet de l'article 18 du statut provincial révisé en 1914. Un Conseil communal ou municipal dans les villes sert d'organe délibérant. Le nombre de ses membres, élus par un suffrage censitaire, de fortune et d'éducation, d'après la représenta-

tion des intérêts, est en raison de l'importance de la commune. La durée du mandat est de six ans avec renouvellement par unité tous les trois ans.

Le pouvoir judiciaire. — Il appartient à deux tribunaux : le tribunal d'empire et le tribunal administratif. Le tribunal d'empire est organisé par la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 (1) et la loi spéciale du 18 avril 1869. Il tranche les conflits de compétence et les questions contentieuses de droit public dans les royaumes et pays représentés au Reichsrat. Il statue définitivement sur les conflits de compétence entre les autorités judiciaires et administratives relativement à la question de savoir si une affaire doit être décidée par les voies judiciaires ou par les voies administratives dans l'état déterminé par la loi; entre la représentation d'un pays et les autorités gouvernementales supérieures revendiquant contradictoirement le droit de statuer dans une affaire administrative; entre les pouvoirs locaux et indépendants des divers pays, dans les affaires dont ils ont la direction et l'administration.

Il juge les actions intentées par les royaumes et pays représentés au Reichsrat contre l'Etat entier et réciproquement, celles intentées par un pays contre un autre, par les communes, corporations et particuliers, contre les provinces ou l'Etat lorsque ces demandes ne sont pas de nature à être jugées par les juridictions ordinaires.

Il statue encore définitivement sur les plaintes élevées par les citoyens pour violation de l'un des droits politiques garantis par la Constitution après que l'affaire aura été l'objet d'une solution administrative intervenue conformément à la loi.

Le tribunal d'Empire a son siège à Vienne; il se compose d'un président avec son suppléant nommés à vie par l'empereur, de douze membres titulaires, de quatre membres nommés également à vie par l'empereur sur la présentation

(1) DARESTE, *op. cit.*, t. I, p. 444.

du Reichsrat; six membres et douze suppléants sont pris parmi les candidats proposés par chacune des deux Chambres.

Le Tribunal administratif composé des juges de la Couronne, reçoit les actions de personnes se croyant lésées par des dispositions ou décisions illégales des organes administratifs de l'Etat, de la province, du district ou de la commune.

CHAPITRE III

La Pologne nouvelle.

SECTION PREMIÈRE

GENÈSE DE LA CONSTITUTION. DÉBATS LÉGISLATIFS (1).

1° ELECTIONS. PROJET GOUVERNEMENTAL DE DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE RENVOYÉ A LA COMMISSION (2). — Aux élections du 26 janvier 1919, la consultation électorale s'était faite dans le plus grand ordre. Le dimanche 9 février, ont eu lieu les cérémonies religieuses préliminaires et le 10, la Diète a inauguré solennellement ses travaux. Pilsudski, chef d'Etat provisoire, a déclaré la Diète ouverte et a donné lecture d'un admirable message : « Nous ne donnerons pas un pouce de terre polonaise et nous ne laisserons pas amoindrir les frontières auxquelles nous avons droit ». Le prince Radziwill est président provisoire. A la deuxième séance, le 14 février, Trompczynski, ancien député au Reichsrat est élu maréchal de la Diète. Par une décision du 20 février 1919 la Diète, en même temps qu'elle maintenait Pilsudski dans ses fonctions et jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution, s'accordait la souveraineté en décidant : 1° La Diète est dans l'Etat polonais l'autorité souveraine et législative. Les lois contresignées par le Président du

(1) D'après les Bulletins périodiques de la presse polonaise.

(2) Voir M. POTULICKI. *La Constitution de la République de Pologne*, Varsovie-Paris, 1921.

Conseil et le Ministre compétent sont promulguées par le Président de la Diète; 2° Le Chef de l'Etat représente l'Etat; il est l'exécuteur suprême des décisions de la Diète en matière civile et militaire; 3° Le Chef de l'Etat nomme le Gouverenement dans son ensemble après entente avec la Diète; 4° Le Chef de l'Etat et les ministres sont responsables devant la Diète; 5° Les actes publics du Chef de l'Etat doivent porter le contreseing du Ministre compétent.

Jusqu'au 6 mai, la Diète constituante a pris connaissance de l'exposé ministériel de Pilsudski et a discuté notamment sur l'état matériel de l'armée, la question juive, la propagande bolcheviste, l'alliance avec l'Entente, la représentation des confins à la Diète. A sa trente-cinquième séance, le 6 mai, le ministre de l'intérieur Wojciechowski a donné lecture d'une déclaration concernant un projet de déclaration constitutionnelle de la République polonaise dont le texte avait été arrêté le 3 mai par le Conseil des ministres. La Diète le renvoie à la Commission de la Constitution.

Le document comportait douze articles :

I. *La Pologne parmi les nations.* — La République polonaise défendra son indépendance et son intégrité avec la dernière énergie; elle désire, en même temps, coopérer de tout son pouvoir à l'établissement de la fraternité entre les peuples, car elle y voit l'appoint, le gage de sa propre sécurité et celui de la paix universelle. Elle n'aura recours à la guerre qu'après avoir épuisé tous les moyens d'arbitrage et exclusivement en vue de se défendre. Elle tend à renouer avec les peuples voisins qui ont souffert avec elle, les liens d'ancienne communauté dans l'esprit de l'époque jagellonienne et dans l'esprit des conceptions modernes sur l'indépendance nationale et sur la démocratie.

II. *Droits et devoirs des citoyens.* — Tout individu, homme ou femme, habitant le territoire de la République, ou né de parents polonais, exerce les droits de citoyens à partir de 21 ans révolus. Tous les citoyens sont libres et protégés par la loi à laquelle ils doivent obéissance. La République

garantit à tous les citoyens l'inviolabilité de la personne et du foyer domestique, la protection de la foi et du développement cultuel, le secret des lettres, la liberté de la parole, de la presse, des réunions, des associations, le droit d'acquérir et d'aliéner. Le droit de propriété ne peut subir de restriction qu'autant que l'intérêt public l'exige et que la concentration excessive, en une seule main, est en contradiction avec le droit universel de posséder. Les fonctions publiques sont également accessibles à tous les citoyens; la République ne connaît que les privilèges et titres du savoir.

III. *La Diète de la République.* — La Diète représente la souveraineté de la nation; elle est élue tous les quatre ans, au suffrage égal, direct, secret et proportionnel de tous les citoyens. Elle décide dans les questions intéressant l'ensemble du pays et les rapports avec les autres peuples; intervient dans la formation du Gouvernement dont elle contrôle les actes et vote les lois. Les lois, avant de rentrer en vigueur doivent être soumises au Chef de la République.

IV. *Le Chef de la République.* — Le Chef de la République chargé de veiller à l'exécution des lois est élu par tous les citoyens pour une durée de sept ans au suffrage égal, direct et secret. Il doit être citoyen de la République. Il est rééligible. Il représente la République, reçoit les ambassades sous la responsabilité du Gouvernement, conclut ou dénonce la paix et les alliances avec l'approbation de la Diète. Il est le Chef suprême des forces, désigne le Gouvernement responsable devant la Diète, nomme les chefs et les hauts fonctionnaires, ordonne les élections, convoque la Diète, chaque année pour une session ordinaire d'au moins six mois, et pour une session extraordinaire en cas de besoin; prononce la dissolution de la Diète avec l'approbation du Gouvernement et de la Garde des Lois, auquel cas il est tenu d'ordonner de nouvelles élections dans un délai maximum de six semaines. Il signe et promulgue les lois votées par la Diète, après les avoir examinées avec l'assis-

tance de la Garde des Lois. La Garde des Lois se compose de trente personnes désignées tous les quatre ans par le Chef de l'Etat dans des conditions définies par la loi. Le Chef de l'Etat sur avis de la Garde des Lois, a qualité pour retourner à la Diète une loi dans un délai de quinze jours et en demander un nouvel examen; un second vote est définitif. En cas de violation de la Constitution par le Chef de l'Etat, la Diète peut ordonner à la majorité d'au moins des trois quarts des voix une nouvelle élection du Chef de l'Etat. Tout acte gouvernemental du Chef de l'Etat doit être contresigné par le ministre compétent.

V. *Gouvernement.* — Le Gouvernement est constitué par le Conseil des ministres nommé par le Chef de l'Etat et responsable devant la Diète. Celle-ci à la majorité des deux tiers des voix peut mettre un ministre en accusation.

VI. *L'autonomie.* — Les organes d'autonomie communale exercent les actions dans tous les domaines de la vie locale; ils sont choisis par tous les citoyens et groupées en unions de districts qui gèrent une partie des intérêts généraux.

VII. *La justice.* — Les juges seront désignés ou destitués dans des conditions fixées par la loi. Le droit de défense est garanti à tout prévenu. Les affaires criminelles seront déférées à des jurys de douze personnes.

VIII. *La force armée.* — La République est obligée de veiller à sa défense. Tous les citoyens mâles à partir de 20 ans subissent une instruction militaire et appartiennent à la réserve pendant trente ans. L'armée ne peut entrer en campagne qu'après un vote de la Diète.

IX. *Le Trésor.* — La République ménagera les biens des citoyens; elle établira un impôt grogressif sur les propriétés foncières et les revenus.

X. *Hygiène et travail.* — La République entourera d'une sollicitude toujours spéciale les travailleurs qui sont le facteur principal du bien-être général. La loi fixera les condi-

tions du travail de manière à sauvegarder la santé publique. Elle protègera les mères et les mineurs. Les conflits du travail seront réglés par des tribunaux d'arbitrage.

XI. *Instruction publique et développement de la productivité.* — L'instruction universelle est la condition de prospérité du pays, aussi la République considère-t-elle la diffusion des lumières comme un devoir fondamental. Elle s'appliquera à développer chez les citoyens les capacités créatrices dans tous les ordres d'activité.

XII. *L'église et la foi.* — La République garantit à tous les citoyens le libre exercice de leur culte, mais nul ne saurait invoquer ses convictions religieuses pour décliner les pouvoirs publics. Les rapports de la République avec l'Eglise catholique seront réglés par des lois sur la base d'un accord avec le Saint-Siège. Les rapports avec les autres églises et confessions seront réglés après consultation de leurs représentants.

Le 9 mai, la Diète ouvre le débat sur le projet de déclaration constitutionnelle présenté par le Gouvernement à la séance du 7. Le premier orateur, Ladislas Seyda (union nationale populaire), critique longuement le projet dont il indique les lacunes. Poniatowski, populiste radical, considère que le projet ne tient pas assez compte des idées sociales modernes. Suivant Fichna, union nationale ouvrière, le projet donne, au Chef de l'Etat, des attributions beaucoup trop étendues. Le 10 mai, une série d'orateurs de divers partis critiquent le projet gouvernemental de déclaration constitutionnelle. Le 13, Grunbaum (sioniste) demande que la minorité israélite ait le droit de s'organiser conformément à ses besoins nationaux. Stanislas Grabski (union nationale populaire) prétend que personne n'a été satisfait par la déclaration gouvernementale. Il ne s'agit pas de faire une déclaration modifiant la loi existante, mais il serait beaucoup mieux de mettre immédiatement sur pied un projet de Constitution. Wojciechowski, ministre

de l'Intérieur, répond que la Commission de la Constitution et les partis n'ont jusqu'ici pu aboutir à un accord sur un projet quelconque. La Diète décide alors de renvoyer la déclaration à la Commission.

2° Projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement. — Paderewski, président du Conseil, dépose sur le bureau de la Diète un projet de loi constitutionnelle dont voici les traits généraux : Les élections sont directes, égales, universelles, secrètes et proportionnelles. Sont électeurs tous les citoyens de 20 ans révolus sans distinction de sexe, mais en excluant les fonctionnaires et les militaires. Le Chef de l'Etat convoque, ouvre, ajourne et ferme la Diète. Il est tenu de la convoquer, au plus tard, en novembre de chaque année pour la session ordinaire; il peut la dissoudre, auquel cas de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les quatre-vingt-dix jours. Il est assisté d'une Garde des Lois composée de trente membres, choisis par la Diète, selon le système proportionnel dans le Parlement ou en dehors de lui parmi les représentants du Corps enseignant et de trente membres choisis par le Chef de l'Etat. Les députés qui y sont appelés perdent leurs mandats. La Garde des Lois a exclusivement le droit d'opposition. Si, dans les trente jours, elle ne fait pas opposition, le Chef de l'Etat ratifie les lois votées par la Diète. Dans le cas contraire, la loi est renvoyée à la Diète pour y être soumise à de nouvelles délibérations. Si la Diète ne s'incline pas devant cette opposition, le Chef de l'Etat décide que la loi qu'il repousse ne peut retourner devant elle. Le Chef de l'Etat est, en même temps, le Chef suprême de la force armée. Il est élu pour sept ans. L'élection a lieu par voie de plébiscite. La Diète présente deux candidatures. En cas de mort du Chef de l'Etat, ses fonctions sont assurées provisoirement par un Conseil des trois, comprenant : le Maréchal de la Diète, le Président du Conseil des ministres et le Président de la Cour suprême. Tout citoyen ayant 21 ans révolus est éligible aux fonctions de Chef d'Etat. Le Chef d'Etat n'est res-

ponsable, ni politiquement, ni civilement. Les actes qu'il signe à titre de Chef suprême de la force armée, n'ont pas besoin d'être contresignés par un ministre. Après la promulgation de la présente loi, aura lieu l'élection du Chef de l'Etat dans un délai maximum de trente jours; le choix d'un candidat doit être fait et les élections doivent avoir lieu dans les trois mois. Jusqu'à cette date tous les droits et devoirs du Chef d'Etat appartiennent à Joseph Pilsudski.

3° Projet de Constitution discuté en Commission. — La Commission parlementaire chargée d'élaborer un projet de Constitution reprit ses travaux le 28 janvier 1920 après une longue interruption.

Conformément à ce qu'avait annoncé le Président du Conseil en décembre 1919, en présentant à la Diète le programme du nouveau cabinet, le secrétaire d'Etat Wróblewski a présenté à la Commission des amendements demandés par le Gouvernement au projet primitif établi le 3 novembre 1919. L'amendement principal consistait à remplacer la Garde des Lois par un Sénat de cent vingt et un membres, comprenant : soixante-dix membres élus par la Diète, trente élus par les institutions autonomes, cinq élus par le clergé, treize par l'enseignement supérieur. Le Sénat procédait avec la Diète à l'élection du Chef d'Etat. Quand il a modifié un projet de loi voté par la Diète, celle-ci doit réunir les deux tiers des voix pour maintenir son texte.

La discussion s'est immédiatement engagée sur les propositions du Gouvernement. Trois tendances se sont manifestées : Les socialistes soutenaient le principe d'une simple Diète, les populistes l'institution d'une Garde des Lois; enfin les autres partis se prononçaient pour le projet du cabinet ou des projets ne présentant pas de différences notables. Les débats ont continué les jours suivants. Une majorité s'est faite sur quelques points au sujet de la composition et de la compétence du Sénat. Mais la majorité parlementaire faisait défaut au Gouvernement. Dès le mois de janvier on envisageait une crise ministérielle. Les populistes

avaient fait partie de la majorité, mais si le système bicaméral devait être adopté. Le cabinet Skulski avait accepté le pouvoir dans ces conditions. Puis, les populistes reprirent plus tard leur liberté d'action; leur fraction de gauche se refusa énergiquement à « une extension réactionnaire de compétence du Sénat ». Une grande agitation régnait dans le parti et les éléments radicaux se séparèrent des éléments modérés et créèrent un groupe parlementaire distinct. La Commission de constitution continuait pendant ce temps, la discussion du projet qui lui avait été soumis et surtout les articles concernant les prérogatives du Président de la République. Au sujet des pouvoirs en tant que Chef suprême de l'armée, quatre motions furent présentées le 26 février 1920 : Une sous-Commission fut chargée de les examiner.

Le même jour, on décida que le Président aurait le droit de grâce, mais les actes d'amnistie s'accompliraient toujours par voie législative. Le Président de la République peut envoyer à l'étranger des représentants du pays, recevoir les représentants étrangers, conclure les accords avec les autres Etats, après les avoir portés à la connaissance de la Diète. L'approbation de la Diète est nécessaire pour les conventions douanières et commerciales, pour celles qui concernent les engagements financiers importants. La déclaration de guerre et la conclusion de la paix doivent être préalablement approuvées par la Diète.

Le 27 février, la Commission reprit le texte de l'article 42 voté antérieurement, article aux termes duquel les candidats à la présidence de la République devaient appartenir à la confession catholique. Elle a aussi adopté un texte nouveau ainsi conçu : « Peut être élu Chef de l'Etat, tout citoyen de l'Etat ayant 40 ans révolus. Cette rectification était due au fait que la première rédaction avait été très fâcheusement interprétée dans les milieux polonais non catholiques soumis alors au plébiscite. La Commission a également adopté l'article 47 : Le Président est, en même temps, le Chef suprême des forces armées de l'Etat. En

temps de guerre, il nomme sur la proposition du Conseil des ministres, le commandant en chef, qui peut, éventuellement, assurer, en même temps, les fonctions de ministre de la guerre. La responsabilité des actes liés au commandement militaire, sans préjudice de la responsabilité générale du Conseil des ministres, pour la conduite de la guerre, incombe devant le Parlement, au Ministre de la guerre qui, en temps de guerre comme en temps de paix, est toujours responsable de toutes les questions d'ordre militaire. Le 3 mars, la Commission décida qu'en cas de mort, de maladie grave ou de mise en accusation, le Président serait remplacé par le Maréchal de la Diète. La Diète peut, à la majorité des deux tiers des voix, le mettre en accusation. Avec l'approbation des trois cinquièmes des sénateurs il peut dissoudre la Diète.

Les travaux de la Commission sont suspendus et le 7 mai 1920, Rataj, populiste, président de la Commission de constitution, expose à la Diète l'œuvre de cette Commission, puis indique les raisons pour lesquelles les travaux n'avancent pas; il croit pouvoir présenter un projet à l'Assemblée dans le courant du mois de juin. Falkowski, présente un ordre du jour que la Diète adopte qui prend acte des déclarations de Rataj, sur les travaux de la Commission de constitution. Ainsi est écarté l'ordre du jour de Rudzilski, demandant que la loi constitutionnelle soit votée avant les vacances d'été.

4° Discussion générale. Débats sur le projet. — A sa cent soixantième séance, la Diète aborda la discussion générale du projet de constitution. Le rapporteur de la Commission, Dubanowicz, fait un exposé d'ensemble sur les types principaux de régime républicain et de système parlementaire. Après intervention de plusieurs orateurs, la discussion est ajournée.

Elle reprend à la première séance de la nouvelle session, le 24 septembre 1920. Les paragraphes 2 à 20 sont adoptés, la plupart sans débat; les articles 35 et 36 concernant l'ins-

titution d'un Sénat donnent lieu à une discussion animée. Au nom des socialistes, Czapinski, en demande la suppression. Il est soutenu par Fichna, représentant du parti national ouvrier, par Grübaum, représentant des israélites, par Smolm, populiste radical et Dembeski, populiste modéré. Lutoslawski, national démocrate, dit que l'institution d'un Sénat a été proposée en vue de créer un groupe d'élite qui pourra réfléchir aux lois à élaborer. Dubanovicz, de l'association nouvelle populaire, estime que, pour doter le pays d'une bonne Constitution, il faut prendre modèle sur tous les Etats éclairés. M. Millerand qui s'occupe de réviser la Constitution française ne songe pas à éliminer le Sénat; seule, la démagogie veut créer une seule masse passive. Ozernilewski (club national chrétien ouvrier) se prononce dans le même sens.

Le 5 octobre, la Diète poursuit le débat sur le projet de Constitution. Swida, du club bourgeois, s'applique à démontrer la nécessité du système de deux Chambres. Il dit qu'au bout de vingt mois du régime unicamariste, on est arrivé à peu près à l'absolutisme. La Diète souveraine ignore ce qui se passe derrière elle. Partout des abus, au front et à l'arrière. Au nom des socialistes, Niedzialkowski affirme que l'institution d'un Sénat n'a qu'un objectif politique qui est d'enrayer le développement de la démocratie polonaise. Plusieurs orateurs, au nom des différents groupes de gauche développent la même thèse. Le 16, la Diète discute un mode d'élection du Chef de l'Etat. Swida, du club bourgeois, est contre le suffrage universel, le peuple manquant de maturité politique. L'élection ne peut être confiée qu'à une élite intellectuelle. Mme Kosmowska (populiste radicalle) annonce que son club votera le système du suffrage universel. Dubanowicz, leader de l'association nationale populaire, préconise le système français. Les élections présidentielles, telles qu'elles s'effectuent aux Etats-Unis, sont une véritable calamité pour le pays, surtout au point de vue économique. Les préoccupations électorales suspendent l'activité normale, absorbent beaucoup d'argent, et ouvrent le

champ à toutes sortes d'intrigues. De semblables élections en Pologne, ne rappelleraient que trop les anciennes élections des rois; il ne s'agit pas de choisir un grand homme qui impose sa volonté, mais un homme modéré dont l'activité réponde au désir de la majorité et qui sache triompher des difficultés. Les partis de gauche rêvent d'un Gouvernement absolu, de leur homme, mais il devraient songer également que l'avenir pourrait aussi leur donner comme maître, un personnage appartenant à un autre parti et alors ils se plaindraient du caractère antidémocratique de la Constitution. Gdyk (club ouvrier national chrétien), insiste sur la nécessité de choisir, comme Chef de l'Etat, un polonais et un catholique.

Le 19, la Diète aborde l'article 47 relatif aux rapports du Président de la République avec le commandant en chef, Glombinski, au nom de l'union nationale populaire, résume les trois thèses en présence : 1° Le Président devrait assurer en même temps les fonctions de commandant en chef; 2° Les deux fonctions seraient séparées; 3° Un compromis n'exclurait pas la possibilité d'une union des deux fonctions. L'union nationale populaire se rallie à la deuxième thèse. Le commandant en chef est responsable de la direction de l'armée, tandis que le Président ne l'est pas. Même dans les Etats monarchiques, le souverain ne peut avoir le commandement en chef. Le Chef de l'Etat élu par la majorité des partis pourrait être tenté d'introduire la politique dans l'armée. Si le commandant en chef commet des fautes devant entraîner sa démission, il ne pourrait être congédié en tant que Chef d'Etat, à moins de se retirer de lui-même. Fichna désire que le Chef de l'Etat rassemble en ses mains l'autorité civile et l'autorité militaire. Goralski déclare que son groupe votera un texte interdisant que le Chef de l'Etat, en temps de guerre, puisse concilier ses fonctions avec celle de commandant en chef. Dempski (populaire modéré) reproche à la Diète d'affaiblir le Pouvoir exécutif en ne laissant au Président qu'un rôle tout à fait représentatif. Chrzamwski (club ouvrier national chrétien) réclame la

séparation des fonctions, même en temps de paix. Swida rappelle le mot de Thiers, « qu'il ne faut jamais confier le sort de la patrie à un seul homme ». On peut idolâtrer son commandant en chef et convenir qu'il n'y a pas d'homme universel. Le Chef de l'Etat a commis des fautes dans le choix des hommes.

Niedzialkowski, socialiste, estime que les considérations pratiques peuvent seules dicter une solution. Si la Pologne a un Président qui est un militaire capable de conduire les armées, pourquoi choisir un autre commandant en chef ? S'il en est incapable, qui insistera pour qu'il soit mis à la tête de l'armée ? Lutoslawski (union nationale populaire) reproduit les arguments de son parti contre la confusion des pouvoirs. Il est impossible de mener à bien deux tâches aussi importantes. Il ne faut pas que la politique influence la stratégie et vice-versa. Il est indispensable qu'il y ait quelqu'un qui nomme le commandement en chef et qui lui retire ses fonctions. Sinon, on s'expose à un aveuglement personnel. Les expériences récentes ont assez prouvé qu'un homme qui se fait décerner par ses inférieurs le titre de Maréchal accuse un défaut d'objectivité. On ne peut s'étonner que les conditions semblables aient abouti à des défaites. Qui a vaincu ? n'est-ce point la nation polonaise ? A qui en attribuer le mérite ? L'histoire se chargera de le dire.

L'archevêque Théodorowicz (union nationale populaire) s'étonne du fait que les adversaires de la création d'un Sénat n'aient pu fournir aucun argument sérieux. Ils réclament une Chambre du Travail. Mais si cette Chambre peut soumettre des lois votées par la Diète au vote populaire, elle pourra enrayer le travail législatif. Le Séant proposé par la majorité a des compétences bien moins étendues. Son institution est conforme à la vraie démocratie.

Le 21 octobre, la Diète, par 207 voix contre 163, décide que le Chef de l'Etat ne s'appellera pas Naczelnic (chef) comme le demandaient les populistes radicaux, mais Président de la République.

Les socialistes, membres du parti national ancien, présentent un amendement qui tend à la suppression du mot Sénat dans la phrase : « dans le domaine législatif, c'est la Diète et le Sénat qui sont les organes nationaux » ; mais l'amendement est repoussé par 195 voix contre 189, et la création d'un Sénat est ainsi votée par une majorité de 6 voix. La Diète se prononça ensuite sur une série d'amendements relatifs à l'exercice du droit électoral et à l'éligibilité : Les gauches manifestent alors violemment à l'occasion du vote concernant le Sénat.

La discussion du projet de Constitution s'est trouvée ralentie par les controverses relatives au Sénat. Le 24 octobre une grande manifestation eut lieu dans les rues de Varsovie en faveur de l'institution d'un Sénat. Un cortège très nombreux a parcouru la ville; à sa tête, marchaient les vétérans de 1863, le clergé catholique, diverses associations portant des drapeaux, des cris étaient poussés : A bas la Terreur! Vive le Sénat! Wilna à la Pologne! Des placards sur lesquels des inscriptions étaient transcrites : « La France, l'Angleterre et l'Amérique ont un Sénat ! » Les partis de gauche ouvraient une rubrique dans leurs journaux et indiquaient les manifestations organisées contre l'institution d'un Sénat.

Le 5 novembre, la Diète aborda la discussion des articles 35 et 36 relatifs à la compétence du Sénat. M. Matakiewicz, au nom du parti catholique populaire, demande la nomination des sénateurs par le mode du suffrage universel. Il est décidé que les articles 35 et 36 seront renvoyés à la Commission, mais que néanmoins, la discussion continuera pour les autres articles. Le socialiste Niedzialkowski essaie de démontrer que la Diète ne peut poursuivre le vote du projet tant que les articles 35 et 36 ne seront pas votés. Le Maréchal interrompt l'orateur et lui fait observer qu'un scrutin a tranché la question; les socialistes se livrent à une violente démonstration. Le Maréchal menace d'exclure pour cinq séances les manifestants. Le tapage redouble. On siffle le Maréchal qui prononce successivement l'exclusion des

députés Liebermann, Perl, Moraczewski, Okom, Putek, Rudzwiski, Szczerkowski; au bout d'une demi-heure le calme se rétablit et la séance est suspendue. A la reprise, la Diète se dispose à discuter les articles 37 et 38 du projet de Constitution. Mais les députés de gauche quittent alors leurs bancs, se précipitent en masse vers le bureau en poussant des cris et proférant des menaces. Les députés de droite interviennent. Le Maréchal quitte son fauteuil et annonce une nouvelle suspension de séance. A la reprise, les manifestations recommencent. Le député Dreszer ayant arraché une urne des mains du Secrétaire fut exclu pour cinq séances. La gauche quitte la salle des séances en chantant « Honneur à vous, Messieurs ». La Diète, applaudie par les tribunes, chante « La Rota » de Konopnicka. A la suite de ces incidents violents, les populistes-radicaux dits thugutttistes, ont déposé à la Diète, le 10 novembre, une motion réclamant la dissolution immédiate de la Diète et de nouvelles élections permettant au pays de se prononcer sur cette question capitale. La motion a été écartée. Le 11, le socialiste Niedzialkowski a motivé l'urgence d'une proposition des socialistes et des populistes demandant que la question du Sénat fut renvoyée à la prochaine législature. L'urgence a été repoussée par 145 voix contre 103. La discussion des articles du projet s'est poursuivie les 15, 17, 19 et 23 novembre. La question des minorités nationales et confessionnelles a été abordée le 15, à l'occasion de l'article 113, d'après lequel ces minorités peuvent créer des associations autonomes ayant un caractère légal. Les députés israélites considérant que l'article en question n'est pas une garantie suffisante, ont présenté différents amendements, combattus avec énergie par Niedzialkowski et Lutoslawski. Le 19 novembre, les articles 116 et 117 relatifs au statut de l'Eglise de Pologne ont donné lieu à un débat acharné au cours duquel les groupes de gauche ont soutenu la séparation de l'Eglise et de l'Etat, tandis que l'union nationale populaire défendait une thèse contraire. Le débat s'est poursuivi à la séance du 23 novembre où le socialiste Cza-

pinski a déclaré que son parti combattrait avec une énergie égale le cléricalisme polonais et le cléricalisme israélite. Aucun vote n'a été émis. La discussion a été renvoyée à des séances ultérieures. Elle a repris sur la question du Sénat. Le député Dubanowicz, rapporteur de la Commission, a présenté à la Diète, le 2 décembre, une nouvelle rédaction de l'article 36 au sujet de la composition du Sénat. D'après le nouvel article, le Sénat aurait été composé de cent membres, dont quatre-vingt auraient été élus au suffrage universel, égal, secret, proportionnel. Les autres membres auraient été des spécialistes des questions d'Etat.

Le lendemain, le député Niedziałkowski a présenté de nouveau tous les arguments invoqués par les socialistes contre l'institution d'un Sénat. Le même jour, le Comité central du parti socialiste lançait un appel véhément invitant le peuple à manifester, par des démonstrations, sa volonté de rejeter l'oligarchie des agrariens, des capitalistes, spéculateurs et cléricaux et à faire triompher la Pologne démocratique contre les provocations nationales-démocrates.

Le 10 décembre, le socialiste Matakiewicz a déposé une proposition de résolution demandant sous une forme détournée que le vote du projet de Constitution soit ajourné jusqu'après la période des fêtes du nouvel an : 179 voix contre 164 votèrent la proposition. La Diète décida également par 183 voix contre 180 d'abandonner, pour l'instant, l'examen des articles qui restaient à voter. La gauche fut accusée d'avoir provoqué le retard du vote de la Constitution et la Diète tout entière d'avoir repoussé le problème de la Constitution « ce dont elle n'avait pas le droit ».

5° Deuxième lecture. Adoption de l'ensemble du projet. — Les chefs des groupes parlementaires s'étant réunis le 12 janvier ont décidé de reprendre, à partir du 27 janvier, les débats sur le projet de la Constitution. L'impossibilité de réaliser un compromis entre les partis sur les points principaux du projet avait fait suspendre, en novembre, le

débat constitutionnel; il reprit à la séance du 25 janvier et le point le plus controversé y fut la question d'une seconde Chambre législative.

Pendant que les Chambres s'étaient tues sur cette question, une vaste propagande avait été menée contre le Sénat par les socialistes et, pour le système bicamériste, par un très grand nombre de notabilités de l'Académie des sciences de Cracovie, de l'Université, de l'Académie minière, de l'Ecole polytechnique de Lwov, dans les milieux littéraires et médicaux.

Le rapporteur du projet M. Dubanowicz, a présenté une rédaction nouvelle des articles 35 et 36 concernant les attributions et la composition du Sénat. Après la proclamation du résultat qui consacrait la création d'une seconde Chambre, le club des populistes radicaux décida de ne plus participer aux votes et quitta la salle des séances. L'article 36, réglant le mode d'élection des sénateurs a été adopté le lendemain à une majorité de 37 voix. Le vote des articles restants a été poursuivi à une allure accélérée au cours des séances suivantes. La Diète est arrivée, le 4 février, à l'article 39 qui avait également soulevé de vives controverses. Il a été adopté par 185 voix contre 155; il porte que « le Président de la République est élu... en Assemblée nationale ». A la même séance du 4 février, la Diète a voté les articles 40 à 105. L'article 43 adopté par 189 voix contre 134, dispose que le Président de la République doit être polonais et catholique. Aux termes de l'article 47, adopté par 177 voix contre 171, le Président de la République ne peut exercer le commandement des armées pendant la guerre. Les articles restant (106 à 130) ont été votés à la séance du 5 février et ainsi a pris fin, ce jour-là, la discussion du projet constitutionnel, en deuxième lecture.

6° Troisième lecture. — Après le vote en deuxième lecture du projet de la Constitution, la Commission intéressée avait reçu mandat d'élaborer un texte nouveau en tenant compte des suggestions les plus utiles présentées au cours

des débats parlementaires; la discussion en troisième lecture a commencée le 8 mars. Le député Dubanovicz, président de la Commission de Constitution a fait connaître les modifications ou amendements introduits dans le texte adopté antérieurement. La nouvelle rédaction de l'article 3 précise davantage les conditions du régime d'autonomie. Il est spécifié à l'article 10 que toute proposition de dépense doit indiquer les moyens de trésorerie par lesquelles la dépense sera couverte. L'article 43 imposant au Président de la République d'être catholique est supprimé. Les articles 115 et 116 concernant les cultes non catholiques sont entièrement refondus dans un sens libéral. Un nouvel article 125 fixe les conditions de l'état d'exception et de la suspension des droits civiques en temps de guerre.

L'archevêque arménien Théodorowicz, prenant la parole après le rapporteur, a donné lecture d'une lettre de l'épiscopat déclarant renoncer au privilège d'être représenté d'office au Sénat ainsi qu'il était prévu à l'article 36. Ce document a été interprété comme le gage d'un sincère démocratisme de la part de l'épiscopat polonais. Les débats se sont poursuivis le 10 mars. Niedzialkowski, socialiste, demande que la majorité de la Diète ait le droit de modifier la Constitution, même dans le délai d'un an. Kiernik, populiste, rejette tous les arguments employés dans la presse et à la tribune contre l'institution d'un Sénat. Woznicki, populiste de gauche, insiste sur la nécessité de garantir à tous les cultes, l'entière égalité des droits. A la séance du 11 mars les représentants de la gauche ont continué à demander que la révision put avoir lieu au bout d'un an. Czerniewski (club ouvrier national) se prononce en faveur du Sénat et de la disposition qui obligeait le Président de la République à être de confession catholique. Hirszohrl (israélite) déclare que son club votera l'article interdisant au Chef de l'Etat d'être généralissime en temps de guerre, la confusion des pouvoirs menaçant la Pologne d'un véritable régime tzariste. A la séance du 15 mars la discussion générale a été close et la Diète a passé au vote des articles.

Au nom des socialistes, Morackwski, a déposé une motion demandant que l'on votât d'abord sur l'article 126 relatif à la révision de la Constitution. Cette motion ayant été rejetée, les socialistes ont eu recours à l'obstruction. Le vote a eu lieu au milieu d'une agitation extrême. Le vote de l'ensemble du projet prévu pour cette séance a dû être ajourné. Ayant repris le 16, il s'est terminé le même jour. La plupart des articles ont été votés avec calme. Les groupes de gauche ont essayé de remettre en question, par voie d'amendement, les dispositions concernant le Sénat et l'élection du Président de la République; mais leurs nouvelles suggestions ont été repoussées. Par 208 voix contre 124, l'Assemblée a rejeté l'article voté en deuxième lecture, qui imposait au Président de la République d'être polonais et catholique. Les populistes et socialistes ont demandé la modification de l'article aux termes duquel le Chef de l'Etat ne peut être en même temps généralissime en temps de guerre; mais leur amendement n'a pas été adopté. Par 193 voix contre 153, la Diète a adopté un amendement des populistes présenté à l'occasion de l'article 96 et aux termes duquel la République ne reconnaît aucun blason ni titre de noblesse. Elle a également adopté à propos des articles 114 et 121, plusieurs amendements plaçant les différentes confessions sur un pied de complète égalité. L'Assemblée aussi a abordé l'article 126 qui concernait la révision de la Constitution et autour duquel de si violentes controverses s'étaient livrées que jusqu'au dernier moment aucun compromis n'apparaissait possible. Soucieux d'achever leur œuvre avant le vote de la Haute-Silésie, les députés se sont mis d'accord, finalement, sur le texte suivant : « La seconde Diète, convoquée selon les lois de la présente Constitution, pourra procéder à une révision de la Constitution à la suite d'une décision prise à la majorité des trois cinquièmes des voix et en présence de la moitié au moins des députés. »

Le 17 mars les loges diplomatiques et les galeries étaient pleines. Le Chef d'Etat était présent. Le Maréchal de la

Diète avait, maintenant, à émettre un vote d'ensemble sur le projet constitutionnel. Au nom du parti socialiste le député Niedzialkowski déclara que la Constitution ne suffirait pas à son groupe et qu'il voterait contre, tout en reconnaissant l'évolution démocratique de la Pologne. Les fractions de gauche, par la voix de Worzinicki, font une déclaration analogue. Le député Fichna annonce que le parti national ouvrier votera le projet, puis on procède au scrutin. Une très grosse majorité vote pour. Avaient voté contre : les socialistes sauf les députés Chudy et Smulikowski, les populistes de gauche (groupe libération), le club des députés israélites (sauf deux rabbins).

Ensuite au milieu d'un grand silence, le Maréchal de la Diète annonce que la Constitution est votée en troisième lecture et que la République polonaise entre dans la voie d'un régime normal de légalité. Evoquant plus d'un siècle d'esclavage, il célèbre ce moment « radieux et solennel ». Les députés se lèvent, applaudissent et entonnent l'hymne patriotique et religieux (Bozecos, Polske). Puis, se formant en cortège, accompagnés d'une foule immense, ils se dirigent vers la cathédrale où un *Te Deum* est célébré en présence du Chef de l'Etat et des représentants de toutes les puissances alliées (1).

Commentaires de la presse. — Les socialistes dans le « *Robotnik* » des 18 et 19 mars, s'exprimaient ainsi : « Le régime des deux Chambres, les garanties insuffisantes de la liberté des citoyens, le caractère étatiste de la religion, le non établissement d'une Chambre de Travail, tout cela fait que la Constitution n'est pas, tant s'en faut, ce que nous aurions voulu. » Mais le groupe socialiste avec ses trente-quatre députés ne représentait que le onzième de l'Assemblée législative et a obtenu des résultats extraordinaires par son opiniâtreté et son énergie. La presse libérale et modérée croit que la démocratie polonaise est assise sur des bases solides.

(1) Voir *Vie des Peuples*, 25 avril 1921.

7° Un régime constitutionnel transitoire. — La loi constitutionnelle votée par la Diète, le 17 mars n'était pas encore publiée en mai. La raison de ce retard contre lequel s'élevaient, du reste, des protestations de plus en plus véhémentes, était que la Diète n'avait pas encore arrêté les dispositions légales fixant le mécanisme de l'autorité exécutive et de l'autorité législative dans la période qui devait s'écouler entre la liquidation de la législature et la constitution de la nouvelle Chambre. Le Gouvernement, dans les premiers jours de mai s'est décidé à présenter un projet de loi en ce sens. D'après ce projet, la Diète serait dissoute du jour où l'on fixerait la date des nouvelles élections. Seuls, le Maréchal de la Diète et les vice-maréchaux garderaient leurs mandats dans l'intervalle des deux législatures, le Chef de l'Etat conserverait ses fonctions jusqu'à l'élection du Président de la République, sauf que, le cas échéant, il désignerait les ministres en accord avec le Maréchal de la Diète, il aurait le droit de rendre des décrets contresignés par le Président du Conseil et le ministre intéressé. Nombreuses ont été les objections mises en avant par la pensée qu'on pourrait se résoudre à l'absence de toute représentation nationale, les éléments de gauche et de droite de la Commission de constitution se sont unis et mis d'accord sur un projet nouveau que le député Dubanowicz a présenté à la Diète le 18 mai. Ce projet, posait deux principes : 1° La Diète continuera à siéger jusqu'à ce que soit constitué le nouveau Corps législatif prévu par la Constitution du 17 mars; 2° Le Chef de l'Etat conservera ses droits et devoirs jusqu'à l'élection du Président de la République. La Diète a adopté cette proposition à l'unanimité. Quelques jours après, le premier juin, « *Le Dziennik Ustaw* » (journal des lois) a, enfin, publié la loi constitutionnelle du 17 mars.

SECTION II

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE (1).

(Loi constitutionnelle du 17 mars 1921, promulguée le 1er juin 1921).

Au Nom du Dieu Tout-Puissant :

Nous, Peuple polonais, en remerciant la Providence de nous avoir libérés d'une captivité d'un siècle et demi; en évoquant avec reconnaissance le courage et la persévérance pleine de dévouement des générations qui ont sacrifié sans trêve leurs meilleurs efforts à la cause de l'indépendance; en renouant avec la tradition glorieuse de la mémorable Constitution du 3 mai (2); ayant en vue le bien de notre mère-patrie, une et libre; désireux d'assurer son existence indépendante, sa puissance et sa sécurité, ainsi que de baser l'ordre public sur les principes éternels du droit et de la liberté; désireux également d'assurer le développement de toutes ses forces morales et matérielles pour le bien de toute l'humanité régénérée et de garantir à tous les citoyens de la République l'égalité, le respect du travail, les droits qui leur sont dus ainsi que la protection spéciale de l'Etat, nous votons et décrétons à la Diète législative de la République polonaise la présente loi constitutionnelle.

CHAPITRE PREMIER

La République.

Article premier. — L'Etat polonais est une République.

Art. 2. — Le pouvoir suprême, dans la République polo-

(1) Texte publié dans *La Pologne* du 15 avril 1921, revu par M. le professeur F. Kozlowski.
Voir aussi le texte traduit par M. Potulicki, Paris, Bossard.

(2) Constitution du 3 mai 1791. (*Note du traducteur.*)

naise, appartient à la nation. Ce pouvoir suprême a pour organes : dans le domaine législatif, la Diète et le Sénat, dans le domaine du pouvoir exécutif, le Président de la République avec des ministres responsables, dans le domaine de la justice, des tribunaux indépendants.

CHAPITRE II

Le pouvoir législatif.

Art. 3. — Le pouvoir législatif de l'Etat décrète et met en vigueur tous les droits publics et privés. Il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète exprimé d'une façon prévue par les règlements.

Toute loi votée par la Diète entre en vigueur dans le délai prévu par cette même loi. La République polonaise étant fondée sur le principe d'une large autonomie territoriale, les représentants de ces unités autonomes recevront de la République des pouvoirs législatifs déterminés, et cela en particulier dans le domaine administratif, cultuel et économique, dont l'étendue sera plus strictement établie par les lois de l'Etat.

Les décisions, émanant des pouvoirs publics et qui font naître pour les citoyens des droits ou des obligations, n'ont force obligatoire que si elles sont prises en se basant sur des lois et en s'y référant.

Art. 4. — Une loi d'Etat établit chaque année le budget de l'année suivante.

Art. 5. — La fixation du chiffre du contingent militaire ainsi que l'autorisation de l'appel sous les drapeaux des recrues ne peuvent avoir lieu, chaque année, que par voie législative.

Art. 6. — On ne peut émettre un emprunt, aliéner, échanger ou grever d'une charge quelconque la fortune immobilière de l'Etat; établir des impôts et des redevances publiques, fixer des droits d'entrée et créer des monopoles; intro-

duire un système monétaire et donner la garantie financière de l'Etat, qu'en vertu d'une loi.

Art. 7. — Le Gouvernement soumettra chaque année à l'approbation du Parlement les comptes de clôture de la gestion financière.

Art. 8. — Une loi spéciale fixera la façon dont le Parlement aura à exercer le contrôle des dettes de l'Etat.

Art. 9. — Une Cour suprême des comptes, constituée en collège indépendant, dont les membres jouiront de l'immunité conférée aux juges et ne pourront être révoqués que par une décision de la Diète prise à la majorité des trois cinquièmes des votants, sera chargée d'exercer le contrôle de l'administration de l'Etat au point de vue financier, d'étudier les comptes de clôture et de soumettre tous les ans à la Diète une motion ayant pour objet d'accorder ou de refuser au Gouvernement l'approbation de ses comptes de gestion. Une loi spéciale réglera les détails de l'organisation et du fonctionnement de la Cour suprême des comptes.

Le Président de la Cour suprême des comptes a rang de ministre. Il ne fait pourtant pas partie du Conseil des ministres. En ce qui concerne ses fonctions et ses subordonnés, il est directement responsable devant la Diète.

Art. 10. — L'initiative de lois appartient au Gouvernement et à la Diète. Les motions et les projets des lois entraînant des dépenses pour le Trésor doivent indiquer leur emploi et le moyen de les couvrir.

Art. 11. — La Diète se compose de députés élus pour cinq ans, à compter du jour de l'ouverture de la Diète, au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel.

Art. 12. — Le droit de vote appartient à tout citoyen polonais, sans distinction de sexe, qui aura atteint l'âge de 21 ans, le jour de la publication des élections, jouira de la plénitude de ses droits civiques et aura son domicile dans la circonscription électorale, au moins depuis l'avant-veille de la publication des élections dans le *Journal des Lois*.

Le droit de vote ne peut être exercé que personnellement.

Les militaires en activité de service n'ont pas le droit de vote.

Art. 13. — Est éligible tout citoyen ayant droit de vote pour la Diète, indépendamment du lieu de son domicile et à condition qu'il ait 25 ans révolus. Les militaires en service actif n'en sont pas exclus.

Art. 14. — Ne jouissent pas du droit électoral les citoyens ayant été condamnés pour des délits qui, d'après la loi électorale, seront considérés comme entraînant la perte temporaire ou définitive du droit de vote, d'éligibilité et de celui d'exercer le mandat de député.

Art. 15. — Les fonctionnaires de l'administration de l'Etat, des Finances et de la Justice ne peuvent être élus dans les circonscriptions où ils exercent leurs fonctions. Cette règle ne concerne pas les fonctionnaires en service auprès des autorités centrales.

Art. 16. — Dès le moment de leur élection, les fonctionnaires de l'Etat et des institutions autonomes sont mis en congé d'office.

Cette règle ne concerne pas les ministres, les sous-secrétaires d'Etat ni les professeurs des hautes écoles.

Les années écoulées dans l'exercice du mandat de député comptent comme années de service.

Art. 17. — Tout député appelé à remplir une fonction publique salariée perd son mandat. Cette disposition ne concerne pas la nomination au poste de ministre, de sous-secrétaire d'Etat et de professeur de l'enseignement supérieur.

Art. 18. — La loi électorale fixera les modalités de l'élection des députés à la Diète.

Art. 19. — La Diète vérifie la validité des élections qui n'auront pas été l'objet de contestations quelconques. La validité des élections, au sujet desquelles se seront produites des contestations, sera soumise à la décision de la Cour suprême.

Art. 20. — Les députés sont les représentants de toute la Nation et ne peuvent être chargés d'aucun mandat impératif.

Les députés prêtent entre les mains du Maréchal (1) de la Diète et devant celle-ci le serment suivant :

« Je jure solennellement, en ma qualité de député à la Diète de la République de Pologne, de travailler, en toute ma conscience et comme je l'entends le mieux, loyalement et exclusivement pour le bien de l'Etat polonais dans son ensemble. »

Art. 21. — Pendant toute la durée de leur mandat et même après son extinction, les députés ne peuvent être rendus responsables de leurs actes à la Diète même ou en dehors de celle-ci, si ces actes font partie de l'exécution de leur mandat de député. Ils ne sont responsables que devant la Diète pour les discours, déclarations et manifestations qui auront eu lieu à la Diète. Ils peuvent être poursuivis devant les tribunaux, à condition que la Diète y donne son consentement pour toute atteinte aux droits d'une tierce personne.

Toute procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire introduite contre un député, avant que le mandat de député lui ait été conféré, sera suspendue, à la demande de la Diète, jusqu'à l'extinction de ce mandat.

Le cours de la prescription, en matière de procédure criminelle, est interrompu à l'égard des députés, pour la durée de leur mandat.

Pendant toute la durée de leur mandat, les députés ne peuvent être poursuivis devant les juridictions criminelle, administrative ou disciplinaire, ni privés de liberté sans le consentement de la Diète. Dans le cas où un député serait pris en flagrant délit d'un crime de droit commun et où son arrestation serait indispensable pour assurer le cours de la justice et obvier aux conséquences du crime, les autorités judiciaires sont tenues d'en informer immédiatement le

(1) Président. (*Note du traducteur.*)

Maréchal de la Diète, aux fins d'obtenir le consentement de la Diète à l'arrestation du député et à ce que la procédure criminelle suive son cours. En cas où le Maréchal de la Diète l'exigerait, le député mis en état d'arrestation doit être immédiatement relaxé.

Art. 22. — Les députés ne peuvent être rédacteurs responsables.

Art. 23. — Il est interdit aux députés, soit à leur nom personnel, soit à celui d'un tiers, d'acquérir ou prendre en fermage des biens de l'Etat, de soumissionner pour des fournitures ou des travaux publics, et d'obtenir des concessions ou d'autres privilèges personnels.

Art. 24. — Les députés reçoivent une indemnité législative dont le taux est fixé par le règlement. Ils ont droit au transport gratuit par les voies de communication de l'Etat sur tout le territoire de la République.

Art. 25. — Le Président de la République convoque, inaugure, proroge et clôture la Diète et le Sénat.

La Diète doit être convoquée en première séance le troisième mardi qui suit les élections. Elle doit être convoquée chaque année, au plus tard en octobre, pour voter le budget, fixer le contingent, décréter l'appel des conscrits et régler les autres affaires courantes.

Le Président de la République, s'il le juge nécessaire, peut en tout temps convoquer la Diète en session extraordinaire. Il est obligé de le faire et cela dans un délai de deux semaines, s'il est saisi d'une demande émanant du tiers de la totalité des députés.

Les autres cas de convocation de la Diète en session extraordinaire seront déterminés par la Constitution.

La prorogation de la Diète exige le consentement de celle-ci, si elle doit avoir lieu une seconde fois au cours de la même session ordinaire et dans le cas où l'interruption des travaux parlementaires doit durer plus de trente jours.

La clôture de la Diète convoquée au mois d'octobre en session ordinaire ne peut avoir lieu avant le vote du budget.

Art. 26. — La Diète peut elle-même prononcer sa dissolution en vertu d'une décision prise à une majorité des deux tiers. Le Président de la République peut dissoudre la Diète avec le consentement des trois cinquièmes des membres du Sénat, à condition que la moitié des membres de l'Assemblée soient présents.

Dans les deux cas, le Sénat se dissout de droit simultanément.

Les élections doivent avoir lieu dans le délai de quarante jours à compter de la date de la dissolution. Leur terme sera fixé soit par une décision de la Diète, soit dans le message présidentiel prononçant la dissolution.

Art. 27. — Les députés exercent personnellement leurs droits et leurs obligations parlementaires.

Art. 28. — La Diète élit dans son sein le Maréchal et ses remplaçants, les secrétaires et les commissions. Le mandat du Maréchal et de ses remplaçants reste en vigueur après la dissolution de la Diète jusqu'à la constitution d'une nouvelle Diète.

Art. 29. — Le règlement de la Diète fixe les modalités et l'ordre des débats, la nature et le nombre des commissions, le nombre des vice-présidents et des secrétaires, ainsi que les droits et les obligations du Maréchal.

Le Maréchal désigne les fonctionnaires de la Diète, pour les actes desquels il est responsable devant la Diète.

Art. 30. — Les séances de la Diète sont publiques. La Diète peut prononcer le huis-clos sur la proposition du Maréchal, sur celle du représentant du Gouverenment ou de trente députés.

Art. 31. — Nul ne peut être poursuivi pour avoir publié un compte rendu conforme à la vérité d'une séance publique de la Diète ou d'une des commissions de celle-ci.

Art. 32. — Les décisions de la Diète sont valables, si elles sont prises à la simple majorité des voix et si le tiers au

moins du nombre légal des membres de l'Assemblée étaient présents, à moins que d'autres articles de la Constitution ne contiennent des décisions contraires à ce sujet.

Art. 33. — Les députés ont le droit d'interpeller le Gouvernement ou les ministres respectifs dans les conditions fixées par le règlement. Les ministres sont tenus soit de fournir une réponse verbale ou par écrit, dans un délai ne dépassant pas six semaines, soit de justifier dans une déclaration motivée le défaut de réponse sur le fond. A la demande des interpellateurs, la réponse doit être communiquée à la Diète qui peut faire de la réponse du Gouvernement l'objet d'une discussion et d'un vote.

Art. 34. — La Diète peut nommer, dans son sein, des commissions extraordinaires chargées d'étudier différentes questions spéciales. Ces commissions ont le droit d'interroger les parties intéressées, de citer des témoins et de convoquer des experts. La sphère d'action et la compétence de ces commissions sont fixées par la Diète.

Art. 35. — Tout projet de loi voté par la Diète doit être soumis à l'examen du Sénat. Si, dans un délai de trente jours à compter de la communication du projet voté par la Diète, le Sénat ne soulève aucune objection, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi. Sur la proposition du Sénat, il peut ordonner cette promulgation, avant que le délai de trente jours ne soit écoulé.

Si le Sénat décide d'amender ou de rejeter le projet de loi voté par la Diète, il doit en avertir celle-ci, dans le délai ci-dessus mentionné de trente jours, et lui retourner le projet avec les amendements proposés dans les trente jours suivants.

Si la Diète adopte à une simple majorité les amendements proposés par le Sénat ou les repousse à une majorité des 11/20 des votants, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi dans le texte établi par la nouvelle décision de la Diète.

Art. 36. — Le Sénat se compose de membres :

Elus par voiévodies (1) au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel. Chaque voiévodie constitue une circonscription électorale. En ce qui concerne le rapport entre le nombre des mandats à la Diète et le chiffre des habitants, le nombre des mandats au Sénat en constitue le quart. A droit de prendre part aux élections sénatoriales tout électeur ayant 30 ans révolus le jour de la publication des élections et étant ce jour-là, depuis au moins un an, domicilié dans la circonscription électorale en question. Toutefois le droit de prendre part aux élections est conservé aux colons qui viennent de s'établir dans la circonscription en question, après avoir abandonné leur domicile en bénéficiant des prescriptions de la réforme agraire. Ce droit est également conservé aux ouvriers qui auront changé de domicile pour rejoindre un nouveau chantier de travail, ainsi qu'aux fonctionnaires déplacés pour des besoins de service.

Le droit d'éligibilité au Sénat appartient à tous les citoyens ayant le droit de prendre part aux élections sénatoriales, y compris les militaires en service actif, à condition que le jour de la publication des élections ils aient 40 ans révolus.

La législature du Sénat commence et finit à la même époque que celle de la Diète.

Nul ne peut être en même temps membre du Sénat et de la Diète.

Art. 37. — Les dispositions des articles 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32 et 33 s'appliquent également au Sénat et respectivement à ses membres.

Art. 38. — Aucune loi ne peut être en contradiction avec la présente Constitution ni porter atteinte à ses dispositions.

(1) Départements. (*Note du traducteur.*)

CHAPITRE III

Le pouvoir exécutif.

Art. 39. — Le Président de la République est élu pour une durée de sept ans à la majorité absolue des voix par la Diète et le Sénat réunis en Assemblée nationale. L'Assemblée nationale est convoquée par le Président de la République au cours du dernier trimestre de son septennat.

Si cette convocation n'a pas lieu dans les trente jours avant la fin du septennat, la Diète et le Sénat se réunissent de plein droit en Assemblée nationale, sur invitation du Maréchal de la Diète et sous sa présidence.

Art. 40. — Si le Président de la République est empêché de remplir ses fonctions ou si le poste de Président de la République devient vacant, par suite de décès, de renonciation ou d'une autre raison, il est remplacé par le Maréchal de la Diète.

Art. 14. — Si le poste de Président de la République devient vacant, la Diète et le Sénat se réunissent immédiatement, de droit, en Assemblée nationale, sur invitation du Maréchal de la Diète et sous sa présidence, afin de procéder à l'élection du Président de la République.

Si, au moment où le poste de Président deviendra vacant, la Diète se trouvait dissoute, le Maréchal de la Diète ordonnera immédiatement de nouvelles élections à la Diète et au Sénat.

Art. 42. — Si pendant une durée de trois mois, le Président de la République ne remplit pas ses fonctions, le Maréchal convoquera sans délai la Diète pour qu'elle décide si le poste de Président de la République doit être reconnu comme vacant.

La décision déclarant le poste de Président vacant doit être prise à une majorité de trois cinquièmes des voix, à condition que soit présente au moins la moitié du nombre légal des députés, c'est-à-dire du nombre fixé par la loi électorale.

Art. 43. — Le Président de la République exerce le pouvoir exécutif par des ministres responsables et les fonctionnaires qui leur sont subordonnés.

Le Président du Conseil des ministres contresigne les nominations des fonctionnaires de la maison civile du Président de la République et est responsable de leurs actes devant la Diète.

Art. 44. — Le Président de la République signe les lois avec les ministres respectifs et ordonne leur publication dans le *Journal des Lois* de la République.

Afin d'assurer l'exécution des lois, le Président de la République a le droit, en se référant aux dispositions légales qui l'y autorisent, de promulguer des ordonnances, des arrêtés, des ordres et des interdictions, en assurant par la contrainte leur exécution.

Les ministres et les autorités qui leur sont subordonnées ont les mêmes droits dans la sphère de leurs attributions.

Tout acte gouvernemental du Président de la République, pour être valable, doit être revêtu de la signature du Président du Conseil des ministres ainsi que de celle du ministre respectif qui, en le contresignant, en deviennent responsables.

Art. 45. — Le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil des ministres; sur sa proposition, il nomme et révoque les ministres, et, sur la proposition du Conseil des ministres, il nomme les titulaires des emplois civils et militaires prévus par les lois.

Tout fonctionnaire de la République est subordonné au ministre respectif qui est responsable de ses actes devant la Diète.

Art. 46. — Le Président de la République est en même temps le Chef suprême des forces armées de l'Etat. Il ne peut toutefois exercer le commandement suprême en temps de guerre. Le commandant en chef des forces armées de l'Etat, en cas de guerre, est nommé par le Président de la République, sur la proposition du Conseil des ministres,

déposée par le ministre de la Guerre, qui est responsable devant la Diète des actes du commandement en temps de guerre, de même que de toutes les questions concernant la conduite des armées.

Art. 47. — Le Président de la République dispose du droit de grâce et de commuer les peines. Il peut, dans certains cas, faire grâce des conséquences d'une condamnation prononcée par les tribunaux.

Le Président de la République ne peut pas user de ce droit à l'égard des ministres condamnés à la suite d'une mise en accusation par la Diète.

L'amnistie ne peut être accordée que par voie législative.

Art. 48. — Le Président de la République représente l'Etat à l'extérieur. Il reçoit les représentants diplomatiques des Etats étrangers et accrédite les représentants diplomatiques de l'Etat polonais auprès des Etats étrangers.

Art. 49. — Le Président de la République conclut des traités avec les autres Etats et les porte à la connaissance de la Diète.

Les accords commerciaux et douaniers, ainsi que ceux qui, soit grèvent l'Etat au point de vue financier, soit contiennent des dispositions juridiques comportant des obligations pour les citoyens, soit entraînent une modification des frontières de l'Etat, enfin tous les traités internationaux, nécessitent le consentement de la Diète.

Art. 50. — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre et conclure la paix qu'avec consentement préalable de la Diète.

Art. 51. — L'exercice de ses fonctions n'entraîne pour le Président de la République aucune responsabilité ni civile, ni parlementaire.

En cas de haute trahison, de violation de la Constitution ou de crime de droit commun, des poursuites ne peuvent être engagées contre le Président de la République qu'en vertu d'une décision de la Diète, prise à une majorité des deux tiers, la moitié au moins du nombre des délégués

étant présents. L'affaire est jugée et la sentence prononcée par une Haute-Cour de l'Etat, d'après les dispositions d'une loi spéciale. Du moment où il est déféré à la Haute-Cour, le Président de la République est suspendu de ses fonctions.

Art. 52. — Le Président est doté d'une liste civile établie par les dispositions d'une loi spéciale.

Art. 53. — Le Président de la République ne peut remplir aucune autre fonction; il ne peut faire partie ni de la Diète, ni du Sénat.

Art. 54. — Avant d'entrer en fonctions, le Président de la République prête, en présence de l'Assemblée nationale, le serment suivant :

« Je jure devant Dieu Tout-Puissant, unique en la Sainte Trinité, et je m'engage devant Toi, Peuple Polonais, à observer fidèlement et à défendre, au poste de Président de la République, les lois de la République Polonaise et avant tout la Loi constitutionnelle; à servir fidèlement et de toutes mes forces les intérêts généraux de la nation; à écarter attentivement tous les maux et tous les dangers qui pourraient menacer l'Etat; à défendre inébranlablement l'honneur du nom polonais; à considérer la justice envers tous les citoyens sans distinction comme la première de mes vertus; à me consacrer sans partage aux obligations de mes fonctions et de mon service. Dieu veuille me venir en aide, au nom du saint martyre de Son Fils. *Amen.* »

Art. 55. — Les ministres forment, sous la présidence du Président des ministres, le Conseil des ministres.

Art. 56. — Le Conseil des ministres est solidairement responsable, au point de vue constitutionnel et parlementaire, de la direction générale du Gouvernement.

Les ministres sont, en outre, individuellement responsables de leurs actes dans la sphère de leurs attributions particulières, aussi bien au point de vue de la concordance de ces actes avec la Constitution et les autres lois de l'Etat,

du fonctionnement des organes administratifs qui leur sont subordonnés, que de la direction générale de leur politique.

Art. 57. — Dans les mêmes conditions, les ministres sont solidairement et individuellement responsables des actes gouvernementaux du Président de la République.

Art. 58. — La majorité de la Diète est suffisante pour mettre les ministres en minorité. Le Conseil des ministres en entier et chaque ministre séparément démissionnent dès que la Diète l'exige.

Art. 59. — La responsabilité constitutionnelle des ministres et les modalités de sa mise en pratique seront déterminées par une loi spéciale.

La décision mettant un ministre en état d'accusation doit être prise à la majorité des deux tiers des votants, la moitié au moins du nombre égal des députés étant présente.

La Haute-Cour est chargée de juger la cause et de rendre la sentence. Les ministres ne peuvent pas se soustraire à la responsabilité constitutionnelle en résignant leurs fonctions.

Dès le moment de leur mise en accusation, les ministres sont suspendus dans leurs fonctions.

Art. 60. — Les ministres et les fonctionnaires délégués par eux ont droit d'assister aux séances de la Diète et de prendre la parole après que la liste des orateurs inscrits aura été épuisée. Ils peuvent prendre part au scrutin, s'ils sont députés.

Art. 61. — Les ministres ne peuvent remplir aucune autre fonction, ni faire partie des conseils d'administration, ni des conseils de revision, de sociétés et d'institutions créées dans des buts lucratifs.

Art. 62. — Lorsque la gestion d'un ministère est assumée par un directeur provisoire, toutes les prescriptions relatives aux fonctions de ministre lui sont applicables.

Le Président du Conseil des ministres charge, en cas de besoin, un des ministres de le remplacer.

Art. 63. — Une loi spéciale fixera le nombre des ministres, la spère de leur activité, leurs rapports réciproques ainsi que la compétence du Conseil des ministres.

Art. 64. — La Haute-Cour se compose du Premier Président de la Cour de cassation, qui assume les fonctions de Président, et de douze membres élus, en dehors de ces Assemblées, par la Diète et le Sénat, au nombre de huit par la Diète et quatre par le Sénat.

Les membres de la Haute-Cour peuvent être choisis parmi les personnes ne remplissant aucune fonction publique et jouissant de la plénitude de leurs droits civiques.

La Diète et le Sénat procèdent à l'élection des membres de la Haute-Cour pour toute la durée de la législature, dès qu'ils auront été constitués.

Art. 65. — Au point de vue administratif, l'Etat polonais sera divisé, par voie législative, en voiévodies, districts et communes rurales et urbaines qui constitueront en même temps des unités autonomes au point de vue territorial.

Les unités autonomes peuvent se constituer en associations pour réaliser les problèmes découlant de leur existence autonome.

Ces associations ne peuvent revêtir légalement un caractère public qu'en vertu d'une loi spéciale.

Art. 66. — L'administration publique sera organisée d'après le principe de la décentralisation, en ayant soin, dans les unités territoriales distinctes, de grouper les différents organes de l'administration en un seul office soumis à un chef unique, ainsi que d'après le principe de la participation des citoyens, par voie d'élection, aux travaux de ces offices, dans les limites prévues par les lois.

Art. 67. — Le droit de prendre des décisions dans les questions appartenant à la sphère d'action des groupements autonomes appartient à des conseils électifs.

Les fonctions exécutives des unités autonomes par voiévodies et par districts appartiennent à des organes constitués sur la base de la coopération des collèges élus par les

corps représentatifs avec les représentants des autorités administratives de l'Etat et sous leur direction.

Art. 68. — A côté des groupements de l'autonomie territoriale, une loi spéciale constituera une organisation autonome pour les différentes manifestations de la vie économique, à savoir : des Chambres d'agriculture, de commerce, de l'industrie, des métiers, de placement et autres qui seront réunies en une Chambre Economique suprême de la République et dont la collaboration avec les autorités de l'Etat, pour la direction de la vie économique, dans le cadre des dispositions légales, sera fixée par les lois.

Art. 69. — Les sources de revenu de l'Etat et des groupements autonomes seront strictement délimitées par des lois spéciales.

Art. 70. — L'Etat exercera la haute surveillance sur l'activité des groupements autonomes par les organes de l'organisation autonome supérieure. Toutefois les lois peuvent confier, en partie, cette surveillance aux tribunaux administratifs.

Les cas dans lesquels les décisions des organes autonomes devront être, par exception, confirmées, soit par les organes de l'organisation autonome supérieure, soit par les ministères, seront déterminés par les lois.

Art. 71. — On ne pourra se pourvoir en appel des décisions prises par les organes du Gouvernement et les organes autonomes que devant une seule instance supérieure, à moins que les lois n'aient prévu, sous ce rapport, des exceptions.

Art. 72. — Les lois établiront le principe que, en ce qui concerne les décisions pénales prises en première instance par les pouvoirs administratifs, les parties auront le droit de se pourvoir en appel devant les tribunaux compétents.

Art. 73. — Pour statuer sur la légalité des actes de l'administration gouvernementale et autonome, une loi spéciale décrétera la constitution de tribunaux administratifs dont

l'organisation sera basée sur la coopération de l'élément civil et judiciaire avec un tribunal administratif suprême à leur tête.

CHAPITRE IV

La justice.

Art. 74. — Les tribunaux rendent la justice au nom de la République de Pologne.

Art. 75. — L'organisation, la sphère de compétence et le mode de procédure des différents tribunaux seront fixés par voie législative.

Art. 76. — Les juges sont nommés par le Président de la République, à moins que la loi n'en dispose autrement. Toutefois, les juges de paix sont régulièrement élus par la population.

Les fonctions de juge ne peuvent être exercées que par des personnes remplissant les conditions exigées par la loi.

Art. 77. — Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'aux lois.

Les décisions des tribunaux ne peuvent être modifiées ni par le pouvoir législatif, ni par le pouvoir exécutif.

Art. 78. — Les juges ne peuvent être destitués, suspendus, déplacés, ni mis à la retraite, contre leur volonté, qu'en vertu d'une décision judiciaire et uniquement dans les cas prévus par la loi. Cette disposition ne concerne pas le cas où le déplacement d'un juge ou sa mise à la retraite auront été provoqués par une modification de l'organisation des tribunaux décidée par voie législative.

Art. 79. — Les juges ne peuvent être l'objet de poursuites pénales, ni mis en état d'arrestation sans décision préalable du tribunal indiqué par la loi, en tant qu'ils n'aient été pris en flagrant délit; même dans ce cas, le tribunal peut exiger la mise en liberté immédiate du juge arrêté.

Art. 80. — La situation particulière des juges, leurs

droits et obligations ainsi que leurs traitements seront déterminés par une loi spéciale.

Art. 81. — Les tribunaux n'ont pas le droit de discuter la validité des lois dûment promulguées.

Art. 82. — Les débats devant les tribunaux statuant aussi bien en matière civile, qu'en matière pénale, sont publics, sauf les exceptions prévues par les lois.

Art. 83. — Pour juger les crimes entraînant des peines graves, de même que les délits politiques, seront créées des cours d'assises. Les délits déférés au jury, l'organisation de ces tribunaux et leur procédure seront déterminés en détail par les lois.

Art. 84. — Une Cour de cassation sera constituée pour les affaires civiles et pénales.

Art. 85. — Des lois spéciales détermineront l'organisation des tribunaux militaires, leur compétence, leur procédure ainsi que les droits et les obligations de leurs membres.

Art. 86. — Un tribunal de compétence sera créé par une loi spéciale, pour trancher les conflits pouvant surgir au sujet de la compétence entre les autorités administratives et judiciaires.

CHAPITRE V

Droits et devoirs généraux des citoyens.

Art. 87. — Les citoyens polonais ne peuvent pas être en même temps citoyens d'un autre Etat.

Art. 88. — La nationalité polonaise s'acquiert :

a) Par la provenance de parents jouissant des droits de citoyens polonais;

b) Par une décision des autorités compétentes de l'Etat conférant la nationalité polonaise.

Les autres dispositions relatives à l'organisation ou à la

perte de la nationalité polonaise seront fixées par une loi spéciale.

Art. 89. — Le premier devoir du citoyen est la fidélité à la République Polonaise.

Art. 09. — Tout citoyen a le devoir de respecter et d'observer la Constitution de l'Etat, les autres lois en vigueur et les décisions des autorités gouvernementales et autonomes.

Art. 91. — Tous les citoyens sont astreints au service militaire. La nature et le genre, l'ordre et la durée du service militaire, les dispenses de service et toutes les prestations militaires seront déterminés par voie législative.

Art. 92. — Tous les citoyens sont tenus de supporter toutes charges et prestations publiques établies par les lois.

Art. 93. — Tous les citoyens ont le devoir de respecter l'autorité légale et de lui faciliter sa tâche ainsi que de remplir consciencieusement les obligations publiques dont ils seront chargés par la nation ou les autorités respectives.

Art. 94. — Les citoyens ont le devoir d'élever leurs enfants en bons citoyens de la Patrie et de leur assurer tout au moins une instruction élémentaire.

Cette obligation sera déterminée par une loi spéciale.

Art. 95. — La République Polonaise garantit à tous, sur son territoire, une complète protection de la vie, de la liberté et de la propriété, sans distinction d'origine, de nationalité, de langue, de race et de religion.

Les étrangers bénéficient, dans les conditions de la réciprocité, de droits égaux aux citoyens polonais. Ils ont les mêmes obligations qu'eux, en tant que les lois n'exigent pour cela expressément la nationalité polonaise.

Art. 96. — Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Les fonctions publiques sont également accessibles à tous, conformément aux conditions fixées par la loi.

La République Polonaise ne reconnaît ni les privilèges

de naissance ou de caste; elle ne reconnaît ni les blasons, ni les titres de noblesse ou autres, à l'exception des titres scientifiques ou professionnels, ou des titres résultant des fonctions publiques. Les citoyens de la République Polonaise n'ont pas le droit d'accepter, sans l'autorisation du Président de la République, des décorations et les titres étrangers.

Art. 97. — Les restrictions à la liberté individuelle et spécialement les perquisitions personnelles et les arrestations, ne sont admises que dans les cas fixés par la loi, sous des modalités prescrites par la loi et en vertu d'un mandat des autorités judiciaires. Dans le cas où le mandat judiciaire ne pourrait pas être délivré immédiatement, il doit être remis au plus tard dans l'espace de quarante-huit heures, avec notification des motifs ayant provoqué la perquisition ou l'arrestation.

Les personnes arrêtées qui, dans le délai de quarante-huit heures, n'auront pas reçu une communication écrite, signée par l'autorité judiciaire, des motifs de leur arrestation, recouvrent immédiatement leur liberté.

Les lois déterminent les moyens de contrainte auxquels peuvent avoir recours les autorités administratives pour mettre en vigueur leurs décisions.

Art. 98. — Nul ne peut être privé du droit de comparaître devant les tribunaux dont il relève de droit.

Les tribunaux d'exception ne sont admis que dans les cas prévus par les lois promulguées avant que le délit entraînant la peine ait été commis. Les poursuites d'un citoyen et l'application d'une peine quelconque ne sont admises qu'en vertu d'une loi en vigueur. Les peines comportant des tortures physiques sont interdites et nul ne peut être soumis à des peines de ce genre.

Aucune loi ne peut interdire aux citoyens l'accès des tribunaux pour redresser les torts dont ils auront été victimes et récupérer les pertes qu'ils auront subies.

Art. 99. — La République Polonaise reconnaît que toute

propriété soit individuelle des citoyens, soit collective des associations, des corporations autonomes, des institutions, soit enfin de l'Etat lui-même, constitue une des bases les plus importantes de l'organisation sociale et de l'ordre juridique; elle garantit à tous les habitants, ainsi qu'à toutes des institutions et collectivités la protection de leur bien; elle n'admet la suppression et la limitation de la propriété individuelle ou collective que dans les cas prévus par la loi, pour des raisons d'utilité supérieure, et cela moyennant une indemnisation. Seule une loi peut décider quels sont les biens qui, dans l'intérêt de la collectivité, doivent constituer la propriété exclusive de l'Etat et dans quelle mesure les droits des citoyens et de leurs associations reconnues par la loi peuvent, pour des raisons d'ordre public, être limités dans leur libre disposition de la terre, des eaux, des minéraux et autres richesses naturelles.

La terre étant un des facteurs les plus importants de l'existence nationale et de celle de l'Etat, ne peut pas être l'objet d'un commerce illimité. Les lois détermineront le droit de l'Etat de procéder au rachat forcé de la terre et d'en régler le commerce en prenant en considération le principe que l'organisation agraire de la République Polonaise doit être basée sur des unités agricoles constituant la propriété individuelle des citoyens et capables de fournir une production régulière.

Art. 100. — Le domicile des citoyens est inviolable. Toute atteinte portée à ce droit par une pénétration dans la demeure, une perquisition à domicile, une saisie de papiers ou de mobilier opérées en dehors de nécessités administratives sanctionnées par une autorisation précise des lois, ne peut avoir lieu que sur mandat des autorités judiciaires, sous une forme et dans les cas fixés par la loi.

Art. 101. — Tout citoyen est libre de choisir, sur le territoire de l'Etat, le lieu de son domicile et de sa résidence. Il a le droit de changer de domicile et d'émigrer. Il a le

droit de choisir sa profession et son gagne-pain, ainsi que de transporter ses biens.

Ces droits ne peuvent être limités que par la loi.

Art. 102. — Le travail étant la base principale de la richesse de la République doit bénéficier de la protection spéciale de l'Etat.

Tout citoyen a droit à la protection de son travail par l'Etat. En cas de chômage, de maladie, d'accident et d'invalidité, il a droit à une assurance sociale qui sera fixée par une loi spéciale.

L'Etat a le devoir de faciliter aux citoyens directement placés sous sa protection dans les établissements publics, tels que : maisons d'éducation, casernes, hôpitaux, prisons, asiles, les secours moraux et les consolations de la religion.

Art. 103. — Les enfants privés de la protection suffisante de leurs parents et dont l'éducation a été négligée ont droit à la protection et à l'aide de l'Etat dans les limites prévues par la loi.

Les parents ne peuvent être privés de leur autorité sur leurs enfants qu'en vertu d'une décision judiciaire.

Des lois spéciales établissent la protection de la maternité.

Est interdit le travail des enfants au-dessous de 15 ans, le travail nocturne des femmes et celui des adolescents, dans les branches de l'industrie qui présentent un danger pour la santé.

Il est défendu d'employer d'une manière permanente à un travail lucratif les enfants et les adolescents n'ayant pas dépassé l'âge scolaire.

Art. 104. — Tout citoyen a le droit d'exprimer librement ses pensées et ses opinions, en tant qu'il n'enfreint pas les prescriptions de la loi.

Art. 105. — La liberté de la presse est garantie. La censure ne peut pas être introduite. Le système de concessions pour la publication des imprimés ne peut non plus être établi. Le débit postal ne peut être refusé aux journaux et

aux imprimés du pays, leur diffusion sur le territoire de la République ne peut non plus être limitée.

Une loi spéciale fixera les responsabilités encourues pour les abus de cette liberté.

Art. 106. — Le secret des lettres et autres correspondances ne peut être violé que dans des cas prévus par la loi.

Art. 107. — Les citoyens ont le droit d'adresser individuellement ou collectivement des pétitions à tous les corps représentatifs et à toutes les autorités publiques de l'Etat et des unités autonomes.

Art. 108. — Les citoyens ont le droit de coalition, de réunion et de fondation de sociétés et d'associations.

Art. 109. — Tout citoyen a le droit de conserver ses particularités nationales et de cultiver sa langue nationale.

Des lois spéciales garantiront aux minorités, à l'intérieur de l'Etat polonais, le complet et libre développement de leurs particularités nationales, au moyen de groupements autonomes des minorités, au caractère public et légal dans le cadre des associations d'autonomie générale.

L'Etat aura le droit de contrôler leur activité et le devoir de compléter, en cas de besoin, leurs ressources financières.

Art. 110. — Les citoyens polonais appartenant aux minorités nationales, confessionnelles ou linguistiques ont, à l'égal des autres citoyens, le droit de fonder, de contrôler et de diriger à leur propre compte des institutions charitables, religieuses et sociales, des écoles et d'autres établissements d'éducation, ainsi que le droit d'y faire librement usage de leur langue, et d'y satisfaire aux prescriptions de leur religion.

Art. 111. — La liberté de conscience et de confession est garantie à tous les citoyens. Aucun citoyen ne peut être, à cause de sa confession et de ses convictions religieuses, limité dans les droits qui appartiennent aux autres citoyens.

Tous les habitants de l'Etat polonais ont le droit de pratiquer librement, aussi bien en public que dans la vie privée, leur foi et de satisfaire aux prescriptions de leur religion et de leur rite, en tant que ce n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Art. 112. — Il est interdit d'user de la liberté de confession d'une façon contraire aux lois. Nul ne peut se dérober à l'accomplissement des devoirs publics sous prétexte de ses convictions religieuses. Nul ne peut être contraint à prendre part aux cérémonies et aux services religieux, à moins qu'il ne dépende de l'autorité paternelle ou de celle d'un tuteur.

Art. 113. — Chaque association confessionnelle reconnue par l'Etat a le droit d'organiser en public des services en commun, a le droit de diriger d'une façon indépendante ses affaires intérieures, peut posséder et acquérir des biens mobiliers et immobiliers, les gérer et en disposer; elle reste en possession et en jouissance des fondations et des capitaux, ainsi que les établissements religieux, scolaires ou de bienfaisance qui lui appartiennent. Toutefois, aucune association religieuse ne peut être contraire aux lois de l'Etat.

Art. 114. — La religion catholique romaine étant la religion de la grande majorité de la nation, occupe la première place parmi les religions admises par l'Etat.

L'Eglise catholique romaine se gouverne par ses propres lois. Les rapports de l'Etat et de l'Eglise seront déterminés sur la base d'un concordat avec le Saint-Siège, qui devra être ratifié par la Diète.

Art. 115. — Les Eglises des minorités religieuses, ainsi que les autres associations confessionnelles reconnues par la loi, se gouvernent elles-mêmes par leurs propres règlements, que l'Etat ne se refusera pas de reconnaître, en tant qu'ils ne sont pas contraires aux lois.

Les rapports de l'Etat et de ces églises et confessions

seront établis par voie législative, après entente préalable avec leur représentation légale.

Art. 116. — La reconnaissance d'une nouvelle confession ou celle d'une confession qui n'aura pas encore été reconnue ne peut être refusée à des associations confessionnelles dont l'organisation, l'enseignement et la doctrine ne sont pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Art. 117. — Les recherches scientifiques et la publication de leurs résultats sont libres. Tout citoyen a le droit d'enseigner, de fonder une école ou un établissement d'enseignement public et de les diriger dès qu'il aura satisfait aux conditions fixées par la loi, en ce qui concerne les aptitudes du Corps enseignant, la sécurité des enfants qui lui sont confiés et les rapports loyaux avec l'Etat.

Toutes les écoles et tous les établissements d'enseignement, aussi bien publics que privés, sont soumis à la surveillance des autorités de l'Etat, dans les limites fixées par les lois.

Art. 118. — Dans les limites de l'école primaire, l'enseignement élémentaire est obligatoire, pour tous les citoyens de l'Etat. La durée, l'étendue et le mode de cet enseignement seront déterminés par les lois.

Art. 119. — L'enseignement dans les écoles primaires du Gouvernement et des Corps autonomes est gratuit.

Le Gouvernement assurera aux élèves peu fortunés qui feront preuve de capacités exceptionnelles des bourses, pour qu'ils puissent continuer leurs études dans les établissements de l'enseignement secondaire et supérieur.

Art. 120. — Dans tout établissement d'enseignement public dont le programme comporte l'éducation de jeunes gens au-dessous de 18 ans et qui est entretenu en entier ou en partie par l'Etat ou des Corps autonomes, l'enseignement du catéchisme est obligatoire pour tous les élèves. La direction et la surveillance de l'enseignement religieux dans les écoles appartient à l'association confessionnelle

respective, sous réserve du droit suprême de surveillance des autorités scolaires de l'Etat.

Art. 121. — Tout citoyen a le droit d'être indemnisé par l'Etat pour les dommages qui lui auront été causés par les organes de l'autorité civile ou militaire, par des actes administratifs en désaccord avec la loi ou avec les exigences du service. L'Etat est responsable solidairement avec les organes qui se seront rendus coupables. L'introduction d'une plainte contre l'Etat et ses fonctionnaires n'est pas subordonnée au consentement de l'autorité publique. La même responsabilité incombe aux communes et autres Corps autonomes, ainsi qu'à leurs organes.

Des lois spéciales fixeront les modalités de la mise en pratique de ce principe.

Art. 122. — Les dispositions relatives aux droits des citoyens sont également applicables aux personnes faisant partie des forces armées. Les exceptions de ce principe sont établies par les lois militaires.

Art. 123. — Les forces militaires ne peuvent être employées pour réprimer les troubles et pour contraindre à exécuter les prescriptions légales que sur la demande des autorités civiles et à condition que les lois soient strictement observés. Les exceptions à ce principe ne sont possibles que sur la base d'une loi décrétant l'état de siège.

Art. 124. — La suspension temporaire des droits des citoyens tels que la liberté individuelle (art. 97), l'inviolabilité du domicile (art. 100), la liberté de la presse (art. 105), le secret de la correspondance (art. 108), peut être décrétée sur tout le territoire de l'Etat ou uniquement dans certaines localités où cela paraîtra nécessaire, pour des raisons de sécurité publique.

Cette suspension ne peut être décrétée que par le Conseil des ministres, avec le consentement du Président de la République, pendant la guerre, ou sous la menace de guerre, en cas de troubles intérieurs ou de conspiration à

de larges ramifications ayant le caractère de haute trahison et menaçant la sécurité des citoyens.

Un ordre de ce genre, donné par le Conseil des ministres pendant la session parlementaire, doit être immédiatement soumis à la Diète à fins d'approbation. Si une disposition de ce genre est prise pendant une interruption de la session parlementaire, au sujet d'un territoire comprenant plus d'une voiévodie, la Diète se réunit automatiquement, dans le délai de huit jours à partir de la publication de cette disposition, afin de prendre une décision.

Si la Diète refuse son approbation, l'état de guerre perd immédiatement sa force obligatoire. Si le Conseil des ministres ordonne l'état de siège après la fin de la session parlementaire ou après la dissolution de la Diète, les dispositions du Gouvernement doivent être soumises immédiatement à la première séance de la Diète nouvellement élue.

Ces principes seront fixés en détail par une loi sur les mesures exceptionnelles.

Les principes de la suspension temporaire, pendant la guerre, des droits civiques susindiqués, sur l'étendue du territoire constituant la zone des opérations militaires, seront déterminés par la loi sur l'état de siège.

Art. 125. — Le changement de la Constitution, ne peut être voté qu'à la majorité des deux tiers des voix, à condition que soit présente au moins la moitié du chiffre légal des députés ou des sénateurs. La motion relative au changement de la Constitution doit être signée au moins par le quart du nombre légal des députés, et le dépôt doit en être annoncé au moins quinze jours à l'avance.

La deuxième Diète élue en vertu de la présente Constitution peut procéder à la revision de la loi constitutionnelle par sa propre décision, prise à la majorité des trois cinquièmes des députés présents, qui doivent constituer au moins la moitié du nombre légal des députés.

Tous les vingt-cinq ans après le vote de la présente Constitution, la révision aura lieu à la majorité ordinaire

de la Diète et du Sénat réunis dans ce but en Assemblée nationale.

Art. 126. — La présente Constitution est obligatoire dès le jour de sa publication. Dans le cas où différentes de ses dispositions dépendent de la promulgation de lois respectives, elle devient obligatoire le jour d'entrée en vigueur de ces lois.

Toutes les ordonnances et les dispositions légales existant actuellement et qui ne seraient pas d'accord avec les décisions de la présente Constitution seront, au plus tard dans le délai d'un an après son vote, soumises au Parlement, afin d'être rendues conformes à la Constitution par voie législative.

SECTION III

COMMENTAIRE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

Article premier. — Constitution sociale.

§ 1er. — *Le régime des personnes et les libertés modernes.*

C'est au chapitre V de la Constitution que résident les articles concernant le statut des personnes. Observons d'abord qu'à l'encontre de la plupart des nouvelles constitutions, les devoirs des citoyens figurent sur la même ligne que leurs droits. L'étude de la condition des individus doit se diviser en trois parties : 1° La nationalité polonaise; 2° Les droits individuels et libertés modernes; 3° Le statut des minorités.

A. La nationalité polonaise. — Ce ne sont que les principes généraux qui se trouvent énoncés dans la Constitution aux articles 87 et 88; il faut les compléter par la loi du 20 janvier 1920, les traités de Versailles et de Riga ainsi que par les arrêtés du ministre de l'Intérieur des 7 juin 1920 et 5 février 1921, afin d'en connaître les dispo-

sitions. C'est d'abord une condamnation de l'héimathlosat « les citoyens polonais ne peuvent pas être en même temps citoyens d'un autre Etat ». Quels sont donc les citoyens polonais ? 1° Tous ceux nés sur le territoire polonais et n'ayant pas d'autre nationalité; 2° Tous ceux domiciliés sur le territoire polonais au 31 janvier 1920 et n'ayant pas d'autre nationalité; 3° Tous ceux à qui la nationalité polonaise a été conférée par les traités de Versailles (art. 91) et de Riga (art. 6) et le droit d'option qui en découle.

Le Traité de Versailles autorise les ressortissants allemands, domiciliés sur les territoires reconnus comme faisant partie de la Pologne, à garder la nationalité polonaise avec l'autorisation de l'Etat polonais. L'option des ressortissants allemands, âgés de plus de 18 ans, et domiciliés sur lesdits territoires, pourra s'exercer dans le délai de deux ans. L'option du mari entraînera celle de la femme et celle des enfants âgés de moins de 18 ans. Les personnes ayant exercé le droit d'option, pourront continuer à rester propriétaires de biens immobiliers sur le territoire polonais; quant à leurs meubles, ils pourront être transportés en franchise de douane. Les dispositions du Traité de Riga sont plus explicites; elles prévoient une déclaration d'option pour la nationalité polonaise aux majeurs de 18 ans qui, au moment de la ratification du Traité se trouvaient sur le territoire polonais et étaient le 1er août 1914 sur le territoire de l'ancien empire de Russie. Alors que le Traité de Versailles avait prévu une autorisation de l'Etat polonais, il suffisait d'après le Traité de Riga, d'une simple déclaration.

Les modes d'acquisition de la nationalité après la promulgation de la loi sont : Le fait d'être né de parents polonais, de père polonais si l'enfant est légitime, de mère polonaise s'il est illégitime; le mariage avec un citoyen polonais, l'adoption, un acte des autorités compétentes; l'admission à servir dans une administration civile et dans l'armée, peuvent procurer la naturalisation.

Quant aux étrangers, les conditions pour obtenir la natu-

ralisation sont : Un genre de vie irréprochable; une résidence autorisée depuis dix ans sur le territoire polonais; des moyens d'existence et une connaissance suffisante de la langue polonaise.

Les citoyens d'origine polonaise ayant résidé dans d'autres pays devront, dès leur retour sur le territoire polonais, prouver leur origine polonaise et affirmer leur désir de recouvrer leur nationalité antérieure.

Les cas de perte de nationalité sont : L'acquisition d'une autre nationalité; l'entrée au service civil ou militaire d'une autre nation sans autorisaton du Gouvernement polonais.

C'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent sur les cas de nationalité; il peut, cependant, déléguer ses pouvoirs, aux voiévodes.

On voit que la Pologne a adopté les règles ordinaires en matière de nationalité (1).

B. Droits individuels et libertés modernes. — La liberté entière du citoyen est garantie par l'Etat polonais. Cette liberté se décompose en libertés particulières, ou pour employer l'expression de M. Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*, page 93), les pouvoirs de l'individu sont « fragmentaires ». Les Polonais qui ont mené un si rude combat pour l'expression de leur personnalité juridique, qui ont subi les régimes d'exception, ont consacré tous les droits individuels et toutes les libertés modernes.

Les devoirs. — Les devoirs généraux des citoyens ont été d'abord indiqués : de telles dispositions rappellent les concepts fondamentaux de la société, moralisent pour ainsi

(1) Un décret du 16 juin 1920 (*Journal officiel* du 27 juin) a promulgué la Convention relative à l'émigration et à l'immigration, signée à Varsovie, le 3 septembre 1919, entre la France et la Pologne. Cette Convention a été complétée, le 14 octobre 1920, par une deuxième Convention concernant l'assistance et la prévoyance sociale.

dire, les institutions. Toute Constitution porte, en elle, une croyance en un ordre politique. Ces textes dont on a dit qu'ils n'avaient aucune vitalité, dont on sait qu'ils sont si aisément remplacés, n'en décèlent pas moins un essai d'organisation, une recherche de vérité indispensable. Or, si les déclarations de droit ont pour but de limiter l'omnipotence de l'Etat, elles doivent également se soucier de ne pas trop l'amoindrir et le rappel des devoirs civiques essentiels est nécessaire. La nouvelle Charte prescrit la fidélité à la République polonaise. Ajoutons que le respect de la légalité, constitutionnelle ou ordinaire et des autorités n'est pas oublié. C'est une idée sur laquelle les constituants ont voulu, sans doute, insister, puisqu'elle se retrouve aux articles 92 et 93. Le service militaire, l'impôt, l'éducation physique, l'instruction élémentaire, tels sont les devoirs recommandés. Enumérons, maintenant, les libertés individuelles :

La sûreté. — Elle est envisagée aux art. 97, 98 et 100. Les perquisitions personnelles ou domiciliaires, les arrestations ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un mandat des autorités judiciaires et dans les cas fixés par la loi. Si le mandat judiciaire et la notification des motifs ne sont pas délivrés immédiatement, ils doivent l'être dans les quarante-huit heures, sinon les personnes arrêtées seront aussitôt mises en liberté.

L'art. 98 est assez semblable aux art. 8 de notre déclaration de 1789 et 4 de notre Code pénal, reconnaissant la règle *nulla poena sine lege.*

L'égalité devant la loi. — Elle est parfaitement garantie par l'art. 93 et dans ses diverses applications : Egalité sociale « La République polonaise ne reconnaît ni les privilèges de naissance ou de caste, ni les blasons, ni les titres de noblesse ou autre, à l'exception des titres scientifiques ou professionnels, ou des titres résultant des fonctions publiques ». Les citoyens de la République polonaise n'ont

pas le droit d'accepter, sans autorisation du Président de la République (le projet de la Commission constitutionnelle comportait « de la Diète ») de décorations et de titres étrangers. Nous avons remarqué dans l'examen des diverses constitutions polonaises, combien avait réussi à se maintenir le régime aristocratique.

Autre application de l'égalité devant la loi : celle devant les droits politiques et spécialement devant le droit de suffrage : le droit de vote appartient à tout citoyen polonais, sans distinction de sexe (art. 12) ; l'égalité devant la justice : nul ne peut être privé du droit de comparaître devant les tribunaux dont il relève de droit; devant l'impôt : « tous les citoyens sont tenus de supporter toutes charges et prestations publiques établies par les lois » (art. 92) ; l'égale admission aux places et aux emplois : « les fonctions publiques sont également accessibles à tous, aux conditions fixées par la loi » ; l'égalité devant le service militaire auquel tous les citoyens sont astreints (art. 91).

Les libertés civiles dans les deux groupes d'après lesquelles la doctrine les divise : *a) libertés premières :* libertés physiques (art. 95) de la propriété individuelle sans distinction d'origine, de nationalité, de langue, de race et de religion (art. 95), la protection du travail (art. 102), le choix du domicile, son inviolabilité (art. 100 et 101), le choix de la profession (art. 101), le secret des lettres (art. 106), toutes garanties dont bénéficient, au même titre, les citoyens faisant partie de la force armée, sauf exception prévue par les lois militaires (art. 122) ; *b) Libertés secondes* ou libertés modernes, « préoccupations plus spirituelles et plus sociales » comprenant : la liberté d'enseignement; les recherches scientifiques et la publication de leurs résultats sont libres. Tout citoyen peut enseigner, fonder une école ou un établissement public et le diriger, dès qu'il aura satisfait aux conditions fixées par la loi en ce qui concerne les aptitudes du Corps enseignant, la sécurité des enfants qui lui sont confiés et les rapports loyaux avec l'Etat. Cet article 117 garantit donc la liberté d'enseignement aux trois

degrés : primaire, secondaire, supérieur. Le contrôle de l'Etat s'exercera, néanmoins, par la surveillance. L'école primaire est obligatoire (art. 118) et l'enseignement qui y est donné est gratuit, des bourses assurées aux élèves peu fortunés qui feront preuves de capacités exceptionnelles (art. 119). Une disposition remarquable (art. 120) impose que les élèves âgés de moins de 18 ans, appartenant à n'importe quel établissement d'enseignement public de l'Etat ou des Corps autonomes, reçoivent l'enseignement du catéchisme. Le parti socialiste s'était prononcé contre cet article à la Commission constitutionnelle, mais à la discussion, il demanda seulement que soient ajoutés les mots « pour les élèves dont les parents ou tuteurs donneront leur assentiment ». Cette restriction ayant été rejetée en troisième lecture, le principe de l'instruction religieuse obligatoire fut adopté. Chaque association confessionnelle dirige et surveille l'enseignement religieux dans les établissements. Comment ne pas souligner l'excellence de tels principes ? Les constituants polonais ont eu, dans leur politique scolaire, une attitude que, pour notre part, nous admirons sans réserve.

Liberté de conscience et des cultes. — L'article 111 la garantit. Tous les habitants de l'Etat polonais peuvent pratiquer librement, aussi bien en public que dans le privé, leur foi, leurs rites, tant que ces pratiques ne s'opposent ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs. Ainsi, les croyances religieuses ne pourront soustraire à l'accomplissement des devoirs publics (art. 112). En sens inverse, tout individu ne dépendant ni de l'autorité paternelle, ni de celle d'un tuteur, est libre de ne participer à aucune cérémonie ou rites religieux. La religion catholique romaine étant la confession de la majorité de la nation, exerce un rôle prépondérant dans l'état « entre confessions qui jouissent d'un traitement égal » (art. 114, alinéa 1). Nous retrouvons là une disposition qui a toujours figuré dans les statuts polonais. L'Eglise catholique romaine se gouverne par ses pro-

pres lois, et un concordat, entre le Saint-Siège et l'Etat ratifié par la Diète, fixera les rapports entre la Pologne et la Papauté (art. 114, alinéa 2). Vis-à-vis des autres confessions, l'Etat leur reconnaît également la faculté de se gouverner selon leurs règlements et les rapports qu'il aura avec elles, seront établis, après entente préalable avec leurs représentants légaux. Ces confessions seront toujours reconnues pourvu que leur organisation, leur enseignement et leur doctrine ne soient pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (art. 116). Ainsi, la Diète peut exercer le droit de discussion en ce qui concerne les statuts des églises, des minorités religieuses et n'a que celui de la ratification pour l'Eglise catholique.

La Constitution accorde d'autres droits aux associations confessionnelles reconnues par l'Etat : Ceux d'organiser en public des services en commun, c'est-à-dire les manifestations extérieures du culte, processions, sonneries de cloches, cortèges funèbres et diverses cérémonies célébrées hors des églises; ceux de diriger, de façon indépendante, les affaires religieuses; ceux de posséder et d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers, de les gérer et d'en disposer, et aussi le droit de posséder et de jouir des fondations, capitaux, établissements religieux, scolaires ou de bienfaisance, appartenant à ces associations confessionnelles.

Liberté de la presse. — La liberté de la presse, objet de l'article 105, est incompatible avec l'exercice d'une censure quelconque, sauf dans le cas que nous indiquerons plus loin. Tous journaux et imprimés peuvent circuler dans le territoire de la République sans qu'aucune gêne ne leur soit créée. Les nécessités sociales devant lesquelles doit s'arrêter cette liberté, diffamation, outrage à la morale, délits d'opinion seront l'objet de dispositions spéciales que la Diète élaborera.

Libertés de réunion, de coalition, de fondation, de pétition et d'association. — L'article 108 qui les énumère ne

s'étend pas davantage sur eux. Déjà un décret du 18 février 1919 avait accordé tous les caractères et tous les droits d'une personne juridique aux syndicats ouvriers et le décret du 5 novembre 1919 sur les hommes de confiance, les comités miniers, les comités d'arbitrage du bassin houiller de la Dombrowa (1) avait fixé les principes du droit de coalition, donc du droit de grève.

Le droit de pétition (art. 107) peut être exercé soit par les citoyens individuellement, soit par les citoyens en groupe. Sans doute, il perd beaucoup de son importance, les abus, passe-droits, étant la plupart du temps révélés par les journaux, mais il est tout de même bon que ce droit figure parmi ceux garantis. Dans la Constitution polonaise, il n'a qu'une portée affaiblie, restreinte, puisque, contrairement aux Constitutions de la Suisse, de l'Esthonie, il ne va pas jusqu'à rendre possible la réclamation d'un referendum ou l'initiative populaire.

Tous les corps représentatifs, les autorités publiques de l'Etat et Unités autonomes peuvent recevoir les pétitions et c'est une excellente politique que cette procédure gracieuse, surtout lorsqu'elle est exercée aux Chambres législatives.

Droits à indemnités pour dommages. — L'article 121 est d'un grand intérêt; il fixe la responsabilité des administrations ou personnes administratives : Etat, Commune, Corps autonomes. Il doit être interprété extensivement et contient les principes du droit administratif français : dommages causés sans faute par les organes de l'autorité civile et militaire ou par la faute des fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions, mais en dehors de la loi ou des exigences du service. Dans ce dernier cas, est admise la responsabilité du fonctionnaire pour faits personnels et de la personne morale administrative pour faits de service. Un autre cas peut être envisagé : celui de responsa-

(1) *Cf. La Pologne*, 1er juillet 1921, article de M. A. Merlot.

bilité solidaire entre l'Etat et tout autre organe administratif. La remise de la plainte contre l'Etat et les fonctionnaires n'exige pas l'autorisation préalable des organes publics. Les fonctionnaires n'ont donc pas la garantie administrative qui, chez nous, rend si illusoires les poursuites dirigées contre eux.

Suspension temporaire des droits des citoyens et procédure. — La Constitution a prévu l'état de crise ou état de siège : Guerre, troubles intérieurs ou complots graves portant le caractère de haute trahison et menaçant la Constitution ou la liberté des citoyens, pendant lequel il est nécessaire de renforcer les pouvoirs de police et, par conséquent, de suspendre l'exercice des libertés individuelles. Cette suspension peut s'appliquer au territoire tout entier ou seulement à quelques localités. Au reste, la loi sur l'état de siège déterminera dans quelles mesures exactes. Les droits pour lesquels il y aura lieu à suspension temporaire sont expressément définis : liberté individuelle (art. 97) ; inviolabilité du domicile (art. 100) ; liberté de la presse (art. 107) — les Juifs s'y sont fortement opposé —; le secret de la correspondance (art. 106) ; le droit de coalition et d'association (art. 108), mais pas le droit de parole (art. 104).

La procédure de cette suspension est différente suivant que la Diète est réunie ou non. L'initiative de cette mesure est toujours prise par le Conseil des ministres avec le consentement du Président de la République. Si cette situation coïncide avec la session parlementaire, la Diète est immédiatement consultée et si elle refuse son approbation il n'y a pas déclaration d'état de guerre. Au cas où le décret serait promulgué pendant les vacances de la Diète et s'appliquerait à un territoire supérieur à une voïévodie il y a lieu à réunion, de plein droit, de la Diète dans la huitaine qui suit la date de publication du décret, afin qu'elle prenne une décision. Si, enfin, la législature est terminée ou que la Diète soit dissoute, c'est à la première séance de la nouvelle

Diète qu'il sera statué sur le maintien ou l'abrogation du décret.

Ces principes sont assez semblables aux dispositions de la loi française du 3 avril 1878 en ce que c'est en somme, du Pouvoir législatif que dépend la déclaration de l'état de siège, mais ils n'autorisent pas le Président de la République à déclarer l'état de siège pendant une dissolution de la Chambre des députés au cas d'insurrection à main armée. De plus, l'état de siège diminuant les garanties individuelles n'est pas admis dans la législation française au rang des dispositions constitutionnelles. Les constituants polonais en ont placé, avec raison, les principes dans la Constitution, de même qu'ils ont, par un procédé semblable, indiqué que l'emploi des forces militaires pour la répression des troubles ou pour faire exécuter les prescriptions de la loi au moyen de la contrainte, ne pouvait avoir lieu que sur une demande de l'autorité civile et dans le domaine de la légalité.

C. La protection des minorités. Garanties constitutionnelle et internationale. — Un article 93 avait été inséré dans le Traité de paix avec l'Allemagne : « La Pologne accepte en enagréant l'insertion dans un Traité avec les principales puissances protectrices alliées et associées, les dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour protéger, en Pologne, les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. La Pologne agrée également l'insertion dans un Traité avec les principales puissances alliées les dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour pratiquer la liberté de transit et un régime équitable sur le commerce des autres nations. » *Ce Traité, dit des minorités,* entre les principales puissances alliées et la Pologne et dont le projet avait été soumis, en mai 1919, à M. Paderewski, Président de la République Polonaise, qui répondit par un memorandum, fut signé le 28 juin 1919, à Versailles, ratifié le 10 janvier 1920 et placé sous la garantie de la

Société des Nations le 13 février 1920 (1) : Article premier: La Pologne s'engage à accepter que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent chapitre soient reconnues comme *lois fondamentales,* à ce qu'aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle ne soit en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle ne prévalent contre elles.

Ces obligations, prescrites par le Traité ont donc reçu force de loi fondamentale et sont devenues, dans la Constitution, les articles 95 et 109 à 116; mais comme le fait remarquer M. J. Fouques-Duparc, devant quelle juridiction l'action en nullité devra-t-elle être portée ? qui aura qualité pour l'intenter, suivant quelle procédure ? Ces promesses n'ont de valeur qu'autant que la Constitution elle-même prévoit un contrôle de la constitutionnalité, et elle n'en prévoit pas; aussi est-ce là une affirmation purement théorique que l'on a cherché à renforcer par une garantie internationale.

L'article 2 de ce Traité établit une assimilation complète entre les minoritaires nationaux et les étrangers : « Le Gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leurs libertés sans distinction de nationalité, de langue, de race, ou de religion. Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec les bonnes mœurs et l'ordre public. »

Les articles 3 à 6 traitent de la reconnaissance de la qualité des ressortissants polonais pour les individus ou les groupements n'ayant pas rompu leurs liens avec le territoire reconnu comme faisant partie de l'Etat polonais; mais ce sont surtout les art. 7 à 12 qui nous intéressent

(1) Voir Jacques Fouques-Duparc, *La Protection des Minorités de race, de religion et de langue,* Paris, Dalloz, 1922.

puisqu'ils sont ceux-là même qui passeront dans les art. 95, 109, 111, 113, 114, 115.

D'après l'article 7 du Traité, tous les ressortissants polonais sont égaux devant la loi, au point de vue des droits civils et politiques, sans distinction de race ou de religion. Les minorités auront le droit de faire usage de leur propre langue dans toutes les relations privées, de commerce, publiques et politiques.

L'article 8 reconnaît aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, la jouissance des mêmes droits ou garanties que les autres ressortissants. Elles peuvent créer diriger, administrer les écoles et toutes sortes d'établissements d'éducation, de bienfaisance, de religion et d'institutions sociales.

Les articles 9 et 10 assurent à toutes les minorités un peu considérables qui parlent une autre langue que le polonais la possibilité que dans les écoles primaires, les cours soient donnés dans leur langue. Là où ces minorités sont en proportion considérable, on doit affecter des revenus suffisants sur les fonds publics, sur les budgets de l'Etat, des départements et des communes; cette affectation sera faite par des comités scolaires sous le contrôle général de l'Etat.

L'article 11 traite du jour obligatoire du repos hebdomadaire. Il s'agit du sabbat, fête qui doit être légale pour les minorités juives (1). L'Etat polonais doit s'abstenir de fixer au samedi les élections générales ou locales.

L'article 12 établit le système de l'observation des stipulations concernant la protection des minorités : ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et sont placées sous la garantie de la Société des Nations : « La Pologne agrée que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipu-

(1) Voir *La Question juive en Pologne*, par Fr. Bujac, Paris, imprimerie de Levé, 1919. — Blagoyevitch, *op. cit.*, p. 302.

lations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toutes modifications desdits articles, qui seraient consenties en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

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

« La Pologne agrée, en outre, qu'en cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles entre le Gouvernement polonais et l'une quelconque des principales puissances alliées ou associées ou autre puissance, membre du Conseil de la Société des Nations cette divergence sera considérée comme un différent ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement polonais agrée que tout différent de ce genre, sera, si l'autre partie le demande, différé à la Cour permanente de justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'art. 13 du Pacte. »

Ces clauses ne seront donc pas, comme autrefois, garanties par les grandes puissances.

Le 13 février 1920, le Conseil de la Société des Nations acceptait les responsabilités que lui donne l'art. 12 du Traité avec la Pologne (1) : « Considérant qu'aux termes de l'art. 12 du Traité entre les principales puissances alliées

(1) Voir *J. off.* de la S. D. N., mai 1923, p. 480.

et associées et la Pologne qui a été signé, à Versailles, le 28 juin 1919, et est entré en vigueur le 10 janvier 1920 à la suite du dépôt des ratifications de la Pologne de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, la Pologne agrée que, dans la mesure où les stipulations des articles du Traité affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'ordre international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Le Conseil de la Société des Nations décide que les stipulations contenues dans les articles 1 à 12 du Traité... signé à Versailles le 28 juin 1919, dans la mesure où elles affectent les personnes appartenant à des minorités... seront par le présent acte, placées sous la garantie de la Société des Nations. »

La procédure relative aux minorités a suscité, de la part du Gouvernement polonais, des propositions présentées à la Société des Nations et contenant de précieuses remarques : Après avoir rappelé qu'il est étrange que les traités concernant la protection des minorités ne s'appliquent pas aux grandes puissances « dont l'homogénéité nationale n'est pas absolue, car elles possèdent aussi un nombre considérable de minorités, soit de race, soit de religion » et avoir défini que le but essentiel de la protection des minorités est de garantir à celles-ci une existence normale basée sur les principes de liberté et d'égalité, dans le cadre des Etats dont elles font partie, le Gouvernement polonais a souligné les dangers qui peuvent naître d'une protection mal comprise, trop étendue des minorités. En Pologne, les minorités allemandes, lithuaniennes, blanc-ruthènes et ruthènes sont plus ou moins sous l'influence de l'Allemagne, de la Lithuanie de Kowno, de la Russie et de l'Ukraine soviétiques, des Juifs de la Palestine; l'Etat polonais ne doit pas être victime des germes de discussion, des influences qui lui sont hostiles. Il faut maintenir les justes droits de souveraineté contre le Traité des minorités. Une procédure sans base juridique a été d'abord adoptée à la Société

des Nations : elle consistait à recevoir les réclamations des associations privées quelconques, émanant d'éléments hostiles à la consolidation de la Pologne. Cette procédure doit être abandonnée et seule doit être pratiquée celle de l'art. 12, alinéa 2 du Traité des minorités, d'après lequel « la question ne pourra être portée à l'ordre du jour du Conseil, à moins qu'un de ses membres ne la soulève ». En effet, tout membre d'une majorité peut faire appel des sentences judiciaires suivant la voie légale des instances de son pays; elle peut arriver ainsi à la limite de ses droits civiques d'après la garantie de sa Constitution, mais serait-il juste d'admettre qu'un membre de la minorité, dépassant le cadre des voies constitutionnelles, agirait à sa guise contre la souveraineté de l'Etat et chercherait la protection d'une sorte de supernationalité ?

Tels étaient les dangers de la procédure suivie pendant un certain temps. Une autre procédure (résolution en date du 25 octobre 1920, rapport Tittoni), avait prévu la constitution d'un Comité spécial composé du Président et de deux membres du Conseil pour examiner la pétition et juger, s'il y a lieu, d'adresser un rapport au Conseil. Puis, à la suite de propositions soumises à la treizième session du Conseil par la Pologne et la Tchécoslovaquie, en date du 27 juin 1921, toute demande qui émane de « requérants n'ayant pas la qualité de membres de la Société des Nations », tels qu'Etats non admis dans la Société des minorités, la procédure devint la suivante : Une demande adressée au secrétariat de la Société des Nations sera transmise au représentant de l'Etat intéressé attaché à la Société des Nations; ce dernier devra transmettre ses observations dans les trois semaines; au cas où aucune observation n'est présentée dans ce délai, la demande sera communiquée aux membres de la Société des Nations selon la procédure du 25 octobre 1920. Si des observations doivent être présentées, deux mois seront accordés à cet effet, puis la demande et les observations seront soumises au Comité des Trois.

C'est là, prétend le Gouvernement polonais, décharger un

Etat, membre de la Société des Nations, d'une partie de sa responsabilité individuelle, corollaire de son droit d'initiative. De là, dit-il, un encouragement des pétitionnaires à multiplier leurs plaintes. Les travaux du Comité des Trois devraient être d'ordre purement intérieur et réformatif, mais ne pas constituer une action juridique au sens de l'art. 12 du Traité, al. 2. Serait donc seule recevable une question portée devant le Conseil de la Société des Nations sur l'initiative expresse et spontanée d'un Etat, membre de la Société des Nations. Tel est l'état actuel de la question (v. *J. Off.* de la Société des Nations, mai 1923, p. 480).

Ainsi le Conseil, saisi de la requête, pourra suivant l'art. 12 précité, nommer une Commission d'enquête, pour indiquer des précisions sur les infractions signalées, et même consulter la Cour permanente de justice internationale; et, après une décision prise à l'unanimité, le Conseil agira en toute liberté : il invitera l'Etat contre lequel la plainte a été portée, à retirer la loi ou le règlement contraires aux traités, à accorder une indemnité, mais ici il faut entrevoir la souveraineté de l'Etat et les moyens coercitifs de la Société des Nations. Sans le respect de l'esprit international, fondé sur le devoir d'un Etat de se conformer aux traités, la tâche de la Société des Nations serait vaine et la garantie internationale n'aurait pas plus de portée que la garantie simplement constitutionnelle.

§ 2. — *Le régime des biens.*

Ne formant pas un chapitre spécial comme dans les constitutions allemande, lithuanienne, tchécoslovaque, serbo-croate, les articles relatifs à la vie économique sont compris à l'art. 68 et dans le chapitre V « droits et devoirs généraux des citoyens », aux articles 99, 101, 102, 103.

Le droit de choisir sa profession est garanti (art. 101). Le travail (1) base principale de la richesse de la Républi-

(1) Voir « La législation sociale en Pologne », par M. BAUMGART,

que sera spécialement protégé par les assurances sociales en cas de chômage, maladies, accidents, invalidités.

LA NOUVELLE LÉGISLATION SOCIALE ET LA CHAMBRE ÉCONOMIQUE. — Les principes de la législation sociale avaient déjà été posés dans des textes promulgués en 1918-19; nombre de décrets ayant été pris à cette époque, ont été continuellement développés depuis (journée de 8 heures, décret du 23 novembre 1918, complété par les lois du 18 décembre 1919 et 16 mai 1922; inspection du travail (décret du 3 janvier 1919); assurance-maladie obligatoire (11 janvier 1919 et loi du 9 mai 1920); syndicats professionnels (8 février 1919); lois fondamentales sur les conflits collectifs du travail dans l'agriculture (28 mars, 1er août 1919 et 11 mars 1921); loi sur l'assurance immédiate aux chômeurs (4 novembre 1919); loi sur la durée du travail dans l'industrie et le commerce du 18 décembre 1919; loi du 16 mai 1922 sur le Congrès des travailleurs. La loi du 8 février 1919 sur les syndicats professionnels a supprimé les mesures légales et policières qui, avant 1914, avaient entravé et presque annihilé le mouvement syndical. Ce décret assure, à la fois, une existence légale et la personnalité juridique complète à tout syndicat qui a fait enregistrer ses statuts par l'inspection du travail. L'enregistrement n'est refusé que dans des cas strictement déterminés : statuts contraires aux lois ou incomplets. Les syndicats ouvriers ont réalisé des progrès remarquables (1.784.913 membres en octobre 1922). Les conditions de travail ont été améliorées par la conclusion de conventions collectives.

L'Etat a aussi l'obligation d'assurer les devoirs de famille lorsque cette dernière fait défaut : il pourvoit, dans ce cas, à l'éducation des enfants, protège la maternité, interdit le travail aux enfants de moins de 15 ans, le travail nocturne des femmes et des adolescents lorsqu'il y aurait danger pour leur santé.

Revue internationale du Travail, Genève, juin 1923, et *Bureau international du Travail*, série législative 1920-1921.

La Chambre économique (art. 68). — La Constitution a assez peu de préoccupations économiques; elle se contente d'annoncer les différents organes qui devront être créés. Nous savons, du reste, que depuis son vote, les réalisations ont dépassé les espérances : Chambres d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métier, de placement, réunies en une Chambre économique suprême collaborent avec l'Etat pour la direction de la vie économique. La réalisation de cette Chambre économique et son rôle de collaboratrice pourrait être adoptée par notre régime français. Il n'y aurait pas à craindre de partage du pouvoir politique. Cette représentation des intérêts, indépendante, est une innovation intéressante. Elle peut donner des indications, des directives, susciter des réformes.

La question de la propriété (art. 99). — Dans son projet, le parti socialiste avait proposé : « La République accommodera les formes de la propriété aux nécessités sociales et aux intérêts du travail. Tous les moyens de production, de consommation et d'échange relèvent du contrôle de l'Etat. L'Etat aura, sous son administration directe, réglées par la loi, les branches de la production mûres pour la socialisation. » Les constituants n'adoptèrent pas ce point de vue. Ils reconnurent la propriété individuelle des citoyens, collective des associations, corporative de l'Etat lui-même et n'ont admis de limitation ou de suppression possible de la propriété que dans des cas prévus par la loi, si une utilité supérieure l'exige et moyennant une indemnité.

Quant à la terre, elle ne peut être l'objet d'une circulation illimitée. Les lois fixeront, dans quelle mesure l'Etat a droit au rachat forcé des biens ruraux, au règlement de transfert de ces biens, suivant le principe de la structure agraire de la République Polonaise, c'est-à-dire sur la base d'exploitations agricoles privées aptes à une production normale.

L'article 99 était postérieur à une loi réglant déjà l'organisation agraire de la Pologne et qui avait été votée le

15 juillet 1920, car, cette loi, avant la constitution elle-même avait consacré ce principe que l'Etat moderne, avec son ordre individualiste suppose une propriété individuelle accessible à la majorité de la population et, par conséquent, une réforme agraire, établissant ainsi une correspondance entre la substructure sociale et la superstructure politique. La Constitution ne faisait que consacrer des mesures déjà prises. Il importe donc que nous donnions quelques explications sur le régime agraire de la Pologne.

B. LA RÉFORME AGRAIRE. — De petits propriétaires ou des non possédants, au nombre de 5 à 6 millions, offraient une réceptivité redoutable aux théories bolchévistes et une réforme radicale était indispensable. En Galicie orientale où les grandes propriétés appartenaient aux Juifs et aux Russes, et dans la partie méridionale du royaume du Congrès, la population rurale s'agita pour obtenir le morcellement des grands domaines. En 1917 et au début de 1918, les principaux partis paysans commençaient une campagne en vue de l'adoption du principe d'un maximum de superficie pour les propriétés foncières. Les troubles augmentèrent et la réforme agraire fut demandée par tous. La Commission chargée de l'étude des problèmes agraires s'était prononcée en faveur du principe de la propriété privée. On devait prendre la terre pour réaliser le changement proposé; l'expropriation était prévue en cas de nécessité; un maximum de propriété était fixé, un Office de colonisation créé. Cet Office devait reconstituer de nouvelles exploitations et donner, à celles existant déjà, une superficie leur permettant de devenir des unités économiques autonomes. Le projet du Gouvernement offrait avec celui de la Commission agricole, de grandes ressemblances; ils s'accordaient sur trois points essentiels : la propriété individuelle du sol, l'expropriation, la fixation d'un maximum. Les difficultés étaient dans les détails de la réforme et dans la conception des méthodes à appliquer. Le Gouvernement (Janicki, ministre de l'Agriculture) considérait que le maximum proposé par la Commission était trop bas.

La discussion vint à la Diète durant le mois de juin 1919; les socialistes voulaient la nationalisation de la terre (Barlicki); les populistes modérés et radicaux la réduction de la propriété à un maximum variable. L'archevêque Teodorowikz, de l'union nationale populaire, déclara que l'Eglise n'avait pas l'intention de combattre la réforme agraire. Le lotissement annuel d'un certain nombre d'arpents fut soutenu par St. Grabski, de l'union nationale populaire. Le 26 juin, la discussion s'engagea sur les biens d'Eglise et, le 28, sur le maximum de propriété. Au début de juillet, la Diète adopta une motion d'après laquelle ces biens ne devaient être expropriés qu'après entente avec le Saint-Siège. Une motion, concernant l'art. 6, émanant de la minorité de la Commission et à laquelle la majorité de la Commission était hostile, fut adoptée (1). En voici le texte :

« La loi garantira aux propriétaires de biens fonciers « le droit de garder seulement une ferme sur laquelle lui « et sa famille dirige l'exploitation. Une famille non divisée avant le 1er janvier 1919, sera considérée comme une « unité. Le maximum de propriété individuelle non soumis « au rachat forcé, doit être fixé par la loi dans les différents arrondissements entre 60 et 180 hectares. Ce plus « bas chiffre doit concerner les établissements industriels « et suburbains dans l'ancienne Pologne prussienne et dans « les territoires orientaux la limite peut être élevée provisoirement à 400 hectares si l'intérêt de l'Etat l'exige. « Les domaines mal exploités et qui portent préjudice à « la production du pays sont soumis, en leur entier, au « rachat forcé. » Cette loi, votée à la Diète, le 10 juillet 1919, fut complétée par un autre texte, la loi du 15 juillet 1920.

(1) Bujak. « La réforme agraire en Pologne », *La Pologne* du 15 décembre 1920 et 15 janvier 1921.

Gonnard. « La réforme agraire dans les pays de l'Europe centrale », *Revue politique et parlementaire*, juin 1921, p. 368.

Le Temps, 24 juillet 1923.

Vicomte de Guichen. *Du Rhin à la Vistule*. La Pologne au point de vue économique dans le passé et dans le présent », p. 113, Attinger, 1923.

La loi sur le régime agraire se divise en quatre parties : Les réserves de la terre, la procédure du rachat forcé, le prix du rachat, le principe du morcellement et le maintien de la nouvelle structure agraire.

a) Les réserves de terre destinées au morcellement.

Elles étaient constituées par quatre éléments principaux :

1° Les terres appartenant à l'Etat ou mises à sa disposition par les traités internationaux;

2° Les biens ecclésiastiques à la suite d'un accord avec le Saint-Siège ou les autorités ecclésiastiques des autres concessions pour les fondations; les désirs des fondataires étaient garantis;

3° Les terres devant être expropriées intégralement : propriétés à exploitation défectueuse, morcelées sans autorisation préalable, vendues et revendues dans un but de spéculation, acquises pendant la guerre et non cultivées par leurs propriétaires eux-mêmes qui ont réalisé des bénéfices illicites; celles qui, voisines des grandes villes, risquent d'être l'objet de spéculations comme terrains à bâtir; les biens vendus à la Commission de colonisation;

4° Les terres rachetées en partie, ne rentrant pas dans les catégories citées ci-dessus, mais dont l'étendue dépasse le maximum autorisé par la loi.

Variation du maximum. Exceptions. — Il est de 60 hectares dans les régions industrielles et suburbaines; de 400 hectares dans certaines parties de l'ancienne Pologne prussienne, à cause du développement de la technique agricole et des avantages de la grande propriété pour la culture du blé et de la betterave sucrière et aussi dans certains territoires de l'Est, étant donné l'état arriéré de la culture et de la mauvaise qualité du sol. Cependant, dans le reste du pays, le maximum est de 180 hectares. La réforme ne s'applique pas lorsque l'exploitation agricole possède, en même temps, des installations industrielles transformant ses produits. Elle ne s'étend pas davantage à une catégorie

de terrains sur lesquels le Gouvernement crée des fermes modèles, hôpitaux, écoles d'agriculture, etc...

b) **Procédure du rachat et taux de l'indemnité.**

Les autorités chargées de la mise à exécution de la réforme : Commission de l'agriculture du district et Commissions régionales de l'agriculture, n'ont parfois pas recours à l'expropriation forcée si une entente amiable a pu s'établir avec le propriétaire. Au cas où il n'y a pas d'accord, l'expropriation a lieu ; mais elle ne peut s'étendre que sur la terre et les bâtiments, à l'exclusion du cheptel et des instruments agricoles, tous objets de ventes à l'amiable. La Commission régionale, saisie par la direction régionale de l'agriculture, fixe l'étendue du terrain à exproprier. Une Commission spéciale procède à l'évaluation, le taux de l'indemnité devant être de la moitié du prix moyen payé dans la région pour des terres de différentes qualités (mais diverses déductions légales opérées sur ce chiffre ramenaient l'indemnité à un tiers).

c) **Le principe du morcellement. Utilisation des terrains acquis.**

Les terrains expropriés doivent être morcelés en exploitations agricoles d'une superficie qui ne dépasse pas 15 hectares, mais, au préalable, 20 % des terres destinées au morcellement devront être utilisées pour porter à 23 hectares en Pologne prussienne, et à 45 hectares, dans l'Est, les petites exploitations paysannes. Les terres seront en principe, payées par les acquéreurs, sauf lorsqu'ils seront soldats ou invalides, dénués de ressources et jouissant en plus du droit de priorité (art. 29). Après eux, viennent les travailleurs agricoles et les paysans propriétaires voisins des terres morcelées ou n'ayant que des lopins insuffisants.

Les autres acquéreurs pourront, du reste, bénéficier d'un crédit à long terme, suivant les statuts de la Banque agraire de l'Etat créée par la loi du 10 juillet 1921.

d) **Maintien de la nouvelle structure agraire.**

Mais ces dispositions eussent été inutiles si une garantie n'eut assuré, contre la spéculation, les biens reçus de l'Etat; aussi l'art. 33 stipule-t-il que la vente n'est pas définitive tant que le prix d'achat n'a pas été entièrement payé et que, pendant 25 ans, à partir de la fondation, tous transfert, hypothèque et affermage doivent être subordonnés aux décisions des autorités agraires.

Le 21 juin 1923, la Diète ayant été saisie d'un projet de loi portant création d'un ministère de la réforme agraire, organisme spécial chargé d'appliquer la loi que nous venons d'analyser, le projet a été adopté par 164 voix contre 104. Le 22 juin 1923, il était voté sans discussion. C'est dire quelle urgence a la loi de 1920 qui a donné les terres à tous ceux qui ont contribué à la défense du pays et à su éviter, à la fois une expérience bolchéviste et une injustice sociale. Son application a, toutefois, provoqué le mécontentement des paysans dans les districts de l'Est; aussi exige-t-elle que beaucoup de soins soient apportés pour la répartition des terres (1).

Art. 2. — Constitution politique et régime administratif.

§ 1er. — *La forme du Gouvernement. La République centralisée. Les Pouvoirs.*

Aucune indication de territorialité ne figure dans la Constitution. En 1921, en effet, les frontières de la Pologne étaient encore trop discutées pour que l'étendue de l'Etat ait pu être fixée dans la Charte. La Constitution débute comme celle du 3 mai 1791, par une invocation à Dieu et un préambule dans lequel est évoqué le courage de tous ceux qui ont consacré leurs efforts à la cause de l'indépendance. La forme du Gouvernement est la République (arti-

(1) *Mercure de France*, L. NEMANOFF. « La Lithuanie et la Pologne », 15 mars 1923.

cle premier). Le principe de la souveraineté du peuple est reconnu par ces mots : « Le pouvoir suprême de la République polonaise appartient à la nation. » Le Dr. Busek, doyen de la Faculté de droit de Lwov, dans son projet de Constitution polonaise comparé aux autres Constitutions (1), avait proposé un monarque de religion catholique romaine. Il est bon de se rappeler ici que les Polonais avaient besoin de ne pas s'élever contre les démocraties qui les avaient aidé à se reconstituer. Centralisée, la République polonaise admet, cependant une large autonomie (art. 3) dans le domaine de la législation, spécialement en matière cultuelle, administrative et économique. Nous verrons que cette disposition a été réalisée.

A. Le pouvoir exécutif. Sa primauté.
Le président et les ministres : le régime parlementaire.

La Constitution du 3 mai 1791, bien qu'inspirée par une réaction dans le sens d'un Gouvernement fort et uni, n'avait pas placé l'exécutif avant le législatif. La Constitution nouvelle a suivi le même exemple; il importait, cependant, dans une Constitution bien faite, de restituer à l'exécutif sa primauté. Cette primauté s'établit sur le fait que le pouvoir exécutif n'est pas un pouvoir commis, qu'il n'est pas seulement chargé de l'application de la loi comme le pensaient Rousseau et, avec lui, la Convention, mais, qu'au contraire, il est un pouvoir politique autonome dont le rôle est de précéder souvent la loi, par la mise à exécution de mesures urgentes, afin d'assurer le salut de la chose publique par ses décisions (2). Cette primauté s'affirme, du reste, dans le domaine du droit international public où l'exécutif est le premier représentant de l'Etat et où il assure la confiance internationale, étant entendu qu'il faut toujours l'envisager

(1) Varsovie, 4 vol., 1918.

(2) Voir Hauriou, *op. cit.*, p. 443.

sous la forme de la réunion des organes du Gouvernement exécutif : le Président de la République et les ministres. M. Hauriou indique d'autres raisons de cette primauté : le caractère minoritaire du pouvoir exécutif, son monopole de la décision exécutoire et de la force publique, la responsabilité des ministres combinée avec l'irresponsabilité du Président, la concentration des pouvoirs qu'il est seul capable d'opérer en temps de crise, enfin, la tradition historique qui fait de lui « le pouvoir synthétique, celui dont les autres pouvoirs publics se sont détachés successivement, mais qui demeure leur tronc commun ».

I. *Le Président de la République. Organisation de la présidence. L'élection parlementaire.* — Les règles concernant l'élection du Président figurent dans les articles 39, 40, 41, 42 de la Constitution et dans la loi du 27 juillet 1922, sur le règlement de l'Assemblée nationale pour l'élection du Président de la République.

Le Président est élu pour sept ans par l'Assemblée nationale : Diète et Sénat réunis, convoqués par le Président de la République au cours du dernier trimestre de son septennat. Si la convocation n'a pas lieu dans les derniers trente jours, l'Assemblée se réunit de plein droit sur l'initiative du Maréchal de la Diète et sous sa présidence. L'Assemblée nationale se réunit dans les mêmes conditions au cas où la présidence devient vacante. Le Maréchal de la Diète remplit les fonctions ministérielles s'il y a empêchement, décès, renonciation du Président de la République ou s'il survenait d'autres causes. L'exercice des fonctions présidentielles suspendues pendant trois mois donne, au Maréchal, le droit de convoquer la Diète immédiatement afin de décider qu'il y a lieu à vacance du poste présidentiel : une telle décision doit être exprimée par une majorité des trois cinquièmes des voix, la moitié au moins du nombre légal des députés étant présents. Un autre cas peut se présenter : une dissolution de la Diète coïncidant avec la vacance de la présidence; le Maréchal de la Diète a le devoir

d'ordonner sans délai de nouvelles élections à la Diète et au Sénat.

A l'Assemblée nationale, le Maréchal de la Chambre préside et a le pouvoir de police; celui du Sénat, la vice-présidence; huit secrétaires, dont quatre secrétaires nommés par le Maréchal de la Chambre parmi les secrétaires de la Chambre et quatre par le Maréchal du Sénat, parmi les secrétaires du Sénat entrent aussi dans la composition du Bureau. La date de convocation de l'Assemblée nationale est communiquée par le Président sous forme de lettre, à tous les membres, au moins huit jours à l'avance. La convocation est, en outre, publiée dans le *Journal Officiel* (art. 5 de la loi). Peuvent prendre part à l'Assemblée nationale et y voter les députés et sénateurs dont les mandats n'ont pas été définitivement vérifiés du moment que, d'après les règlements de la Chambre et du Sénat, ils ont droit d'assister aux séances et d'y voter. Les députés et sénateurs qui, avant l'ouverture de l'Assemblée, n'auraient pas même prêté le serment prescrit à l'art. 20 de la Constitution, peuvent le prêter devant l'Assemblée (L. art. 6). La séance est ouverte par le Président, un quart d'heure après l'heure indiquée sur la convocation, indépendamment du nombre des présents. Le quorum est de la moitié du nombre légal des membres de l'Assemblée. Au cas où le Président constaterait avant le vote que le quorum n'est pas atteint, il peut, de sa propre initiative, ou sur la demande de l'un des membres, ajourner la séance s'il le juge à propos, mais seulement dans les trois premiers jours (L. art. 7). Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques, les délibérations se font en Polonais. L'ordre du jour de l'Assemblée ne peut porter que sur l'élection du Président. Dès l'ouverture de la séance, le Président demande aux membres de l'Assemblée d'indiquer les candidats à la fonction de Président de la République. Les noms des candidats, fournis par écrit, doivent être appuyés par la signature de cinquante membres de l'Assemblée nationale.

Le Président, ayant établi la liste des candidats, ordonne

aussitôt l'élection; aucune délibération n'est permise concernant les candidatures. Au cas où le Maréchal de la Diète poserait sa candidature à la Présidence de la République, il continuerait néanmoins, de présider l'Assemblée, mais la lecture du résultat des élections serait faite par le Maréchal du Sénat. Il en serait de même, au cas contraire, de la candidature du Maréchal du Sénat.

Après avoir ordonné l'élection, le Président engage les membres à prendre leurs places, puis un des secrétaires lit la liste de tous les membres de l'Assemblée nationale. Un autre secrétaire fait connaître, après l'appel du membre absent, son excuse, au cas où elle a été envoyée. Quatre scrutateurs, désignés par le Président parmi les autres membres du Bureau et placés sur la tribune reçoivent les bulletins, pliés en deux, contenant les noms des candidats et que les votants leur remettent en personne. Lorsque le vote est déclaré terminé, les scrutateurs comptent les voix et le résultat est annoncé du haut de la tribune. Est considéré comme élu, le candidat qui a obtenu la majorité des voix régulièrement exprimées; les bulletins blancs, ceux contenant les noms des candidats non admis ou portant le nom des votants, n'entrent pas en ligne de compte.

Si, au premier tour, aucun des candidats n'obtient la majorité absolue des voix régulièrement exprimées, le Président ordonne un second vote qui a lieu dans les mêmes conditions que le premier. Si un second tour ne donne pas de résultats, a lieu, en suivant les mêmes règles, un troisième vote, mais la candidature de celui qui a obtenu le plus petit nombre de voix est rayée. Les tours de scrutin peuvent ainsi se succéder, mais le candidat ayant obtenu le plus petit nombre de voix est chaque fois exclu.

Lorsque plusieurs candidats ont obtenu le même petit nombre de voix, toutes leurs candidatures sont rayées. Si, cependant, l'un des candidats obtient une majorité relative et que tous les autres aient le même nombre de voix, le sort décide celui d'entre eux dont la candidature ne sera pas admise. Au cas où dans deux votes consécutifs, les

voix se partagent de même façon entre plus de deux candidats, le sort désigne celui qui doit être exclu de l'élection. S'il ne reste que deux candidats et que dans deux votes consécutifs ils obtiennent le même nombre de voix, le sort décide encore.

Le résultat de l'élection doit être aussitôt communiqué au Président du Conseil des ministres, à l'ancien Président de la République, et c'est le Président du Conseil des ministres qui, en présence des deux Maréchaux annonce le résultat de l'élection au nouveau Président. L'Assemblée nationale est, de nouveau, convoquée par son Président pour recevoir le serment du Président de la République, nouvellement élu (art. 54 de la Const.). Le nouveau Président peut ne pas accepter la fonction ou refuser de prêter le serment prescrit. Une nouvelle élection est alors décidée. Si le serment est prêté devant l'Assemblée nationale, un procès-verbal en est rédigé; le nouveau Président reçoit ses pouvoirs de l'ancien Président en présence des Maréchaux de la Chambre et du Sénat ainsi que du Président du Conseil des ministres qui donne lecture des deux protocoles de l'Assemblée nationale confirmant l'élection et la prestation de serment du nouveau Président. A partir de ce moment, le nouveau Président de la Républque ne peut occuper d'autres fonctions ou mandats.

Procès-verbal général de toutes les opérations est rédigé, auquel les membres de l'Assemblée peuvent proposer des amendements. L'Assemblée est ensuite dissoute. Le Sénat et la Diète se sont réunis le 9 décembre 1922 à l'Assemblée nationale pour procéder à l'élection du premier Président de la République. Après l'ouverture de la séance, les groupes ont posé les cinq candidatures suivantes : Jean Beaudoin de Courtenay (bloc des minorités nationales); Ignace Daszynski (parti socialiste polonais); Gabriel Norutowicz (populaires radicaux, parti Thugutt); Stanislas Voyciechowski (populaires modérés, parti Witos); Maurice Zamoyski (bloc de droite).

Le nombre des votants était de 545 (majorité absolue 273).

Cinq tours de scrutin ont été nécessaires : Premier tour : Zamoyski, 222; Woyciechowski, 105; Beaudoin, 103; Norutowicz 62; Daszynski, 49.

2e tour : Zamoyski 228; Woyciechowski 152; Norutowicz 151; Beaudoin 10; Daszynski 1.

3e tour : Zamoyski 228; Norutowicz 158; Woyciechowski 150; Beaudoin 5.

4e tour : Zamoyski 224; Norutowicz 171; Woyciechowski 146.

5e tour : Norutowicz 289; Zamoyski 227.

Norutowicz est élu président, qui fut assassiné, le 16 décembre 1922, par Niewiadomski. Conformément à l'art. 40 de la Constitution, M. Rataj, président de la Diète assura les fonctions de Président de la République et un nouveau Cabinet ayant été constitué (Sikorski), l'Assemblée nationale fut convoquée pour le 20 décembre 1922 dans la capitale. Deux candidats se présentèrent : M. Casimir Morawski (droites), et M. Stanislas Woyciechowski (gauches). Dès le premier tour, le scrutin a donné les résultats suivants :

MM. Stanislas Woyciechowski 298 voix élu.
Casimir Morawski..... 221 —

Le nouvel élu prêtait serment le soir même.

Aucune condition autre que celle de l'incompatibilité prévue à l'art. 53 de la Constitution et obligeant le Président à n'exercer aucune autre fonction ou mandat, dès sa prise de pouvoir, n'est spécifiée dans la loi constitutionnelle.

Le projet de la Commission portait « chaque citoyen de la République qui a accompli sa quarantième année peut être élu Président de la République. La même personne peut être réélue aux fonctions présidentielles ». Le club ouvrier chrétien social avait pu faire adopter en deuxième lecture que soient ajoutés les mots : « polonais et catholique » ; mais en troisième lecture ces mots furent rejetés par 208 voix contre 124. Il s'ensuit donc qu'il suffit pour poser sa candidature de jouir de ses droits d'électeur et

d'être éligible dans les élections ordinaires. La Constitution ne prévoit pas le cas de réélection.

Les pouvoirs législatifs du Président. — Le Président n'a ni veto, ni initiative législative, soit en matière de lois constitutionnelles, soit en matière de lois ordinaires. Il ne peut demander une nouvelle délibération sur une loi votée. Ses seules attributions dans le domaine législatif sont la promulgation des lois signées avec les ministres intéressés, la convocation des deux Chambres dont il ouvre, proroge et clôture les sessions dans les délais prévus. Il peut aussi convoquer la Diète en session extraordinaire. Son droit de dissolution de la Diète, art. 25, est subordonné au consentement des trois cinquièmes du Sénat, à condition que la moitié des membres de l'Assemblée soient présents. Il ne peut dissoudre le Sénat qu'indirectement : Si le Sénat accepte la dissolution de la Diète, proposée par le Président, il se trouve, de ce fait même, dissout également.

Les pouvoirs exécutifs du Président. — Prérogatives relatives aux relations extérieures. Elles sont étendues et comportent le droit de nommer et d'accréditer les représentants, de conclure les traités. En ce qui concerne les traités, certains exigent la ratification de la Diète; ils s'appliquent au commerce, aux douanes, aux frontières, aux charges financières permanentes, à ceux comportant des obligations pour les citoyens. Les autres sont seulement portés à la connaissance de la Diète. Le Président déclare la guerre et conclue la paix, mais seulement avec le consentement préalable de la Diète (art. 50).

Prérogatives d'ordre intérieur et du temps de guerre. *Irresponsabilité parlementaire et civile et responsabilité constitutionnelle.*

Le Président nomme et révoque le Président du Conseil et les ministres sur les propositions de ce dernier; il nomme et révoque sur la proposition du Conseil des ministres, les titulaires des emplois civils et militaires, publie les décrets dans le sens des dispositions législatives, nomme des juges, exerce le droit de grâce, sauf à l'égard des ministres con-

damnés à la suite d'une mise en accusation par la Diète.

Le Président est chef suprême des forces armées de l'Etat, sans pouvoir, toutefois, exercer le commandement en temps de guerre où il procède à la nomination du Chef suprême sur la proposition du Conseil des ministres, par l'intermédiaire du ministre de la Guerre, responsable parlementairement de tous les actes relatifs à la direction militaire et au commandement pendant la guerre. Le consentement du Président est nécessaire pour la suspension temporaire des droits des citoyens (art. 124).

Le Président est *irresponsable*, puisque tout acte gouvernemental émanant de lui, doit être contresigné par le Président du Conseil et le ministre qui sera chargé spécialement de l'application. C'est là une collaboration des organes de l'exécutif.

Toutefois, si le Président n'a pas de responsabilité parlementaire ou civile (art. 51), reste sa responsabilité constitutionnelle. En cas de haute trahison, de violation de la Constitution ou de délit de droit commun, il pourrait être poursuivi. Seulement, il ne peut être mis en accusation que par la Diète prenant une telle décision à la majorité des deux tiers, en présence de la moitié au moins du nombre des députés. L'affaire est jugée et la sentence prononcée par la Haute-Cour de l'Etat (art. 51). Nul doute qu'elle ne puisse prononcer sa déchéance.

Cette Haute-Cour se compose du Premier Président de la Cour de cassation faisant fonction de Président et de douze juges, dont huit élus par la Diète, et quatre par le Sénat en dehors de leurs membres. Ces désignations ont été faites pour la durée entière de la législature (art. 64).

II. *Les ministres. Leurs responsabilités. Le Gouvernement parlementaire.* — Nommés et révoqués comme nous l'avons déjà indiqué par le Président de la République, ils forment le Conseil des ministres sous la présidence du premier ministre (art. 55).

La Constitution définit très bien dans les articles concer-

nant ces organes de l'exécutif le Gouvernement parlementaire qu'elle adopte. En effet, la caractéristique de ce régime est non seulement l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat qui est un arbitre attentif et impartial des luttes de partis, état normal d'un régime représentatif, mais encore la responsabilité politique des ministres sous ses diverses formes : individuelle, collective, parlementaire et criminelle.

Individuelle, pour les actes accomplis dans la sphère des attributions particulières du ministre et vis-à-vis de la légalité constitutionnelle de ses actes; individuelle aussi pour leur conduite politique en général; solidaire quant à la direction générale du Gouvernement; à la fois solidaire et individuelle pour les actes gouvernementaux du Président de la République; criminelle, et il convient de faire observer que sous cette forme encore, et malgré la tendance que l'on a à la considérer comme d'une autre nature, elle est encore politique. Sous les formes de responsabilité parlementaire, solidaire ou individuelle, la sanction est la perte du pouvoir signifiée par un vote hostile émanant de la majorité de la Diète (art. 58). Mais il importe de remarquer que seule la Diète peut mettre le ministère en minorité. Le Sénat n'a pas cette prérogative. Aucun doute n'est possible à ce sujet d'après l'art. 58 qui ne parle que de la majorité de la Diète. Nous verrons, du reste, que cela est parfaitement en harmonie avec le rôle subordonné que les constituants ont donné au Sénat.

Sous la forme de responsabilité politique criminelle, la procédure de la mise en accusation est la suivante : une majorité des trois cinquièmes des députés, la moitié au moins du nombre légal des membres étant présents, devra être favorable à la poursuite. Le tribunal d'Etat dont nous avons dit la composition, à propos de la responsabilité criminelle du Président, est constitué de même façon.

Et pour bien indiquer que cette responsabilité s'ajoute à la responsabilité parlementaire ordinaire, la Constitution s'exprime ainsi : « Un ministre ne pourra se soustraire à

la responsabilité constitutionnelle en abandonnant ses fonctions. »

La responsabilité civile c'est-à-dire pécuniaire à l'égard d'un particulier ne semble pas exclue de la Constitution. L'art. 121 prévoit le cas d'un dommage causé pour des actes administratifs en désaccord avec la loi ou avec les exigences du service. Les organes qui se sont rendus coupables se solidarisent avec l'Etat. Bien que les réparations civiles ne soient pas indiquées à propos des ministres comme elles l'étaient dans notre loi de vendémiaire, an IV, aux articles 13 et 14, on peut cependant conclure que l'art. 121 permet à la Haute-Cour, sinon de statuer sur les dommages-intérêts, du moins, dès que l'action pénale aura été intentée contre un ministre à raison de ses fonctions, d'ouvrir une action devant les tribunaux compétents. S'il n'y a pas eu de mise en accusation, le particulier lésé pourra agir de même en vertu de l'art. 121. Toutes ces indications ne seront, du reste, parfaitement claires, que lorsque le contentieux administratif du droit polonais sera suffisamment développé.

L'hypothèse dans laquelle il y aurait responsabilité pécuniaire des ministres vis-à-vis de l'Etat (dépense engagées en dehors des crédits régulièrement ouverts, ou détournés de leur destination) n'est l'objet d'aucune remarque constitutionnelle. Elle sera, sans doute, dégagée par la pratique et les lois budgétaires qui reconnaîtront certainement cette responsabilité. Elle ne répugne, du reste, pas aux règles générales du droit polonais : l'Etat est bien une personne et doit pouvoir, à ce titre, invoquer, lui aussi, tout en partageant la responsabilité avec les organes coupables, des dommages-intérêts pour atteintes à ses droits.

B. Le pouvoir délibérant.

(Le système bicaméral. Les pouvoirs de la Diète. Les pouvoirs du Sénat.)

I. *Le système bicaméral.* — Il ne faut pas s'attacher à

la dénomination de pouvoir législatif pour étudier le rôle des Chambres (1). En effet, leur activité dépasse de beaucoup l'opération purement législative qu'elles pratiquent. Le contrôle du pouvoir exécutif, mécanisme du régime parlementaire provoque des délibérations aussi essentielles que celle de la création de la loi. La Constitution polonaise place la fonction législative immédiatement après la définition de la forme du Gouvernement. Elle semble ainsi, mettre à la tête de tous les pouvoirs le législatif. C'est là une erreur et nous avons déjà indiqué pour quelles raisons se justifie, au contraire, la primauté du pouvoir de décision exécutoire. Le souci de l'institution d'un régime parlementaire ne justifie, du reste, pas cette place, car il n'est pas un régime d'Assemblée omnipotente. Evidemment, nous trouvons là une marque de l'influence qu'a produite la Constitution française.

L'adoption du système bicaméral a provoqué les débats les plus acharnés à la Constituante et dans le pays. Les socialistes ont été les plus tenaces à soutenir la Chambre unique pour sauvegarder la démocratie. Cependant, le principe de la dualité l'a emporté, mais avec la caractéristique de pouvoirs inégaux entre ces deux organes : la Diète et le Sénat.

II. *La Diète. Sa composition. Son élection. Les listes d'Etat (loi électorale du 28 juillet 1922. Constitution, chap. II.)* — La Diète est composée de députés dont le mandat date du jour de l'ouverture de la Diète (art. 2). L'élection se fait au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel. Tout citoyen âgé de 21 ans, sans distinction de sexe, est électeur. Il doit être domicilié dans la circonscription électorale depuis l'avant-veille de la publication des élections au *Journal Officiel des Lois*. Les militaires en activité de service sont privés de l'exercice de la fonction électorale; certaines condamnations pour délits entraînant la perte temporaire ou définitive du droit de vote. Sont éligibles : tous les citoyens électeurs, âgés de

25 ans et sans condition de domicile, les militaires en activité de service n'en sont pas exclus (art. 13); sont inéligibles : les fonctionnaires de l'administration de l'Etat, des finances et de la justice dans les circonscriptions où ils exercent leurs fonctions (art. 15).

L'ensemble du pays élit quatre cent quarante-quatre députés. Sur ce nombre, trois cent soixante-douze sont élus directement sur les listes présentées dans les circonscriptions électorales, et soixante-douze sur des listes d'Etat, présentées pour l'ensemble du territoire. Le pays est divisé en soixante-quatre circonscriptions électorales ayant chacune de trois à dix députés à élire. La ville de Varsovie constitue une circonscription spéciale et élit treize députés. Divers organes sont institués pour assurer la consultation du Corps électoral : 1° Une Commission électorale composée d'un commissaire général nommé par le Chef de l'Etat et de huit membres; 2° Des commissions électorales de circonscription comprenant chacune un Président nommé par le Commissaire général et cinq membres que nomme le voïévode; quatre sont choisis par les administrations autonomes; 3° Des commissions électorales de districts constituées de façon analogue.

Les listes de candidats doivent être déposées par cinquante électeurs au moins entre les mains du Président de la Commission électorale de circonscription. Les listes d'Etat doivent être remises au Commissaire général au moins quarante jours avant les élections et être signées par au moins cinq députés sortants ou mille électeurs de deux circonscriptions.

Après le scrutin, les voix sont comptées dans chaque district et le résultat est immédiatement communiqué à la Commission de circonscription; celle-ci effectue la répartition des mandats selon le système d'Hondt. Quant à la distribution des mandats réservés à la liste d'Etat, elle s'opère de la façon suivante : seuls bénéficient de ces mandats les groupes ou partis qui ont obtenu des sièges au moins dans six circonscriptions. On fait le total des man-

dats obtenus par eux dans les différentes circonscriptions et on leur attribue des mandats de liste d'Etat proportionnellement à ces totaux, en appliquant également le système d'Hondt.

III. *Composition du Sénat (Constitution, art. 36. Loi électorale du 28 juillet 1922.)* — Les sénateurs dont le nombre est du quart de celui des députés, c'est-à-dire de cent onze, sont élus selon le principe du *suffrage universel*, secret, direct, égal et proportionnel, selon deux modes : *a*) Par woiewodies, 93. Est électeur tout citoyen âgé de 30 ans qui n'est atteint d'aucune des incapacités électorales indiquées pour l'exercice du droit de suffrage à la Diète et qui est domicilié depuis un an dans la circonscription électorale, condition qui n'est pas exigée pour les bénéficiaires de la réforme agraire, les ouvriers attachés à un nouveau chantier et pour les fonctionnaires déplacés. Est éligible tout électeur âgé de 40 ans, même en service militaire actif. Le pays est divisé en dix-sept circonscriptions. Chaque wojewodie et la ville de Varsovie constituent une circonscription. Les organes administratifs chargés d'assurer les élections fonctionnent dans les mêmes conditions que ceux prévus pour l'élection des députés. La répartition des mandats s'effectue de la même façon que pour la Diète sauf que les partis appelés à bénéficier des listes d'Etat doivent avoir obtenu des mandats au moins dans trois arrondissements; *b*) 18 membres sont élus suivant le procédé des listes d'Etat (1).

(1) Le texte du projet de la Commission constitutionnelle du 8 janvier 1920, portait, article 36, le Sénat se compose :

a) De 70 membres élus par la Diète au suffrage proportionnel en dehors de ses membres.

b) De représentants des autorités de l'autonomie locale à raison de deux par palatinat, de deux par conseil municipal des villes : Varsovie, Cracovie, Posnan, Lodtz.

c) De cinq délégués de l'épiscopat catholique.

d) De trois représentants des confessions les plus nombreuses après la religion catholique.

IV. *Règles et garanties communes aux membres des deux Assemblées.* — Certains articles s'appliquent également aux députés et aux sénateurs :

e) De représentants de toutes les hautes écoles et institutions scientifiques.

f) Du président de la Cour suprême et du président du Tribunal administratif.

g) De représentants de la Chambre économique suprême, un par section.

h) De deux représentants du Barreau.

C'était là un essai de représentation des intérêts combiné à une représentation doctrinale dépendant de la Diète. Le 5 novembre 1920, la Commission donnait à l'article 36 la rédaction suivante, qui ne confiait plus aux députés l'élection d'un nombre important de sénateurs, mais conservait le système de représentation des intérêts :

« Le Sénat se compose des membres :

« 1° Elus au suffrage universel, égal, secret et proportionnel; leur nombre total correspond à un quart du nombre des députés fixé par la loi.

« 2° Elus en plus, selon un mode fixé par la loi sur les élections, à raison de : *a*) cinq représentants de l'église catholique en Pologne, dont un au moins de l'église uniate; *b*) trois représentants des confessions les plus répandues après l'église catholique, un pour chaque confession; *c*) de représentants des hautes écoles et institutions scientifiques, à raison d'un pour chacune de celles spécifiées dans la loi électorale; *d*) un représentant de chaque section de la Chambre économique suprême de la République polonaise.

« Les électeurs qui prennent une part directe aux élections séparées, n'ont pas le droit re participer aux élections du Sénat. »

Après un autre renvoi à la Commision, le 10 décembre 1920, les membres de droit étaient encore maintenus et la seconde lecture adoptait :

« Le Sénat se compose de membres :

« 1° Elus par les palatinats particuliers au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel. Chaque palatinat constitue une circonscription électorale et le nombre des mandats sénatoriaux s'élève, par rapport à ceux de la Diète, à un quart. Le droit d'élection, en fait, appartient à chaque électeur de la Diète ayant accompli sa trentième année, domicilié au moins, depuis une année, dans la circonscription électorale. Les colons récemment établis ne peuvent pas le droit de vote s'ils ont quitté leur domicile précédent pour bénéficier de la réforme agraire. Le droit d'éligibilité appartient à chaque citoyen ayant droit de vote au Sénat, s'il a accompli sa quarantième année au jour de la publication des élections. Le droit d'éligibilité appartient également aux militaires en service actif à quarante ans révolus.

Incompatibilités. — A l'exception des ministres, sous-secrétaires d'Etat ou professeurs des hautes Ecoles, il y a incompatibilité entre l'exercice d'un mandat de sénateur ou de député et la condition de fonctionnaire de l'Etat ou des administrations autonomes. L'acceptation d'une fonction publique salariée entraîne la perte du mandat. Une disposition de l'art. 22 interdit aux parlementaires d'acquérir ou de prendre en fermages les biens de l'Etat, de soumissionner pour des fournitures ou des travaux publics, d'obtenir des concessions ou autres privilèges personnels, soit à leur nom personnel, soit à celui d'un tiers. La Constitution polonaise a heureusement précédé, en ce sens, la loi française qui aurait, elle aussi, besoin de cette séparation de la politique et de l'économique (v. rapport fait au nom de la Commission de la législation civile et criminelle chargée d'examiner le projet de loi de M. Gaudin-de-Vilaine sur l'incompatibilité du mandat législatif avec l'administration ou la direction de sociétés anonymes, par M. Pérès, sénateur. Annexe n° 216. Session ordinaire 1923, feuille 14, pp. 220 et suivantes).

Les députés et sénateurs ne peuvent pas davantage être rédacteurs responsables (art. 23).

Contentieux électoral. — S'il y a contestation, la Cour

« 2° Elus séparément, selon le mode fixé dans la loi sur les élections : *a*) de cinq représentants de l'église catholique en Pologne, dont un au moins de l'église uniate; *b*) par une des trois confessions les plus nombreuses après la religion catholique; *c*) par le représentant de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques nommées dans la loi électorale; *d*) par un représentant de chaque section de la Chambre économique suprême de la République polonaise.

« Les électeurs qui prennent une part directe aux élections séparées, n'ont pas le droit de prendre part au suffrage universel du Sénat. »

Le projet populiste de la Garde des lois proposait un amendement au texte primitif de la Commission constitutionnelle adoptant l'élection de membres par la Diète et des représentants d'intérêts économiques ou des capacités, parmi lesquelles un représentant des Chambres des notaires et un représentant des Chambres des journalistes. (Voir POTULICKI, *op. cit.*, p. 38.)

suprême décidera de la validité des élections. Au cas où il n'y aurait aucune contestation, la vérification des pouvoirs est faite par chaque Assemblée respectivement.

Représentants de la nation. — Les membres des Chambres sont les représentants de la nation entière et ne peuvent, par conséquent, être liés par un mandat impératif (*Cf.* Constitution du 3 mai 1791) : « Statuons que les nonces nommés dans les Diétines réunies sont dans leurs personnes le dépôt sacré de la confiance publique, doivent être envisagés comme les représentants de la nation entière tant pour ce qui concerne la législation que pour ce qui a trait aux besoins de l'Etat en général. »

Serment. — Le serment doit être prêté en présence du Maréchal de la Diète pour les députés et du Maréchal du Sénat pour les sénateurs, conformément à l'art. 20.

Droits et prérogatives. — En dehors de l'indemnité législative, du droit au transfert gratuit par les voies de communication de l'Etat sur tout le territoire de la République (art. 24), l'irresponsabilité parlementaire est assurée aux membres des deux Chambres. Ils peuvent ainsi, dans les discours, manifestations ou déclarations qu'ils feront à la Diète, ou au Sénat, dans l'exercice de leurs fonctions, échapper aux poursuites civiles ou pénales (art. 21). L'inviolabilité parlementaire s'applique : *a*) A toute action judiciaire, administrative ou disciplinaire intentée contre un député ou un sénateur avant son élection et provoque la suspension de la poursuite jusqu'à l'extinction du mandat; *b*) A toute poursuite devant les mêmes juridictions qui pourrait être intentée pendant le délai entier du mandat. S'il y a flagrant délit d'un crime de droit commun, et si l'arrestation est jugée urgente, le Maréchal de l'Assemblée doit en être immédiatement informé, et l'Assemblée consultée sur l'autorisation des poursuites, mais le Maréchal a le pouvoir d'exiger de sa propre autorité, le relaxe.

Durée de la législature. — Elle est normalement de cinq ans et la même pour les deux Assemblées. Cependant, il peut y avoir dissolution de la Diète par elle-même à la

majorité des deux tiers si la moitié des députés sont présents, ou dissolution exigée par le Président de la République avec la majorité des trois cinquièmes des membres du Sénat. Dans ces deux cas, le sort du Sénat est le même que celui de la Diète et les élections aux deux Assemblées devront avoir lieu dans les quarante jours qui suivent la dissolution.

Règlement intérieur et publicité des séances. — Les séances sont publiques, mais le huis-clos peut être prononcé si le Maréchal, un représentant du Gouvernement ou trente députés ou sénateurs le demandent. Le Président est choisi par l'Assemblée parmi ses membres et il est responsable des fonctionnaires de la Diète qu'il désigne. Il porte le titre de Maréchal. Le règlement de la Diète fixe le nombre, les droits et les obligations des vice-président, secrétaires et commissions, de même qu'il prévoit le mode et et l'ordre des délibérations (art. 29). Le quorum est le suivant, à moins de quorum spéciaux : la majorité ordinaire des suffrages est nécessaire ainsi que la présence du tiers au moins du nombre légal des membres de l'Assemblée.

Rapports du Président de la République et des Chambres. — C'est le Président de la République qui convoque, inaugure, proroge et clôture le Parlement : La convocation de la Diète en session ordinaire peut toujours être faite par le Président de la République, mais elle lui est imposée dans le délai de deux semaines sur la demande du tiers de la totalité des députés. La Diète ne peut être prorogée qu'avec son propre consentement; dans le cas où cette prorogation est la seconde, au cours de la même session ordinaire, ou bien si elle a une durée ordinaire de plus de trente jours.

La Diète qui s'est réunie à la session ordinaire d'octobre ne peut être close avant le vote du budget.

La Constitution ne consacre pas la simultanéité des sessions puisque l'art. 25 ne s'applique pas au Sénat (art. 37).

V. *La fonction législative du Parlement.* — L'initiative

législative appartient seulement au Gouvernement et à la Diète, mais non au Sénat et au Président de la République. Ainsi, dans la législation, la Diète a un rôle décisif et le Sénat un rôle moindre. Pour amender ou rejeter un projet de loi voté par la Diète, le Sénat n'a que trente jours pour lui retourner le projet avec les amendements et si la Diète adopte à la simple majorité les amendements proposés par le Sénat ou les repousse à la majorité des onze vingtièmes c'est la nouvelle décision de la Diète qui l'emporte (art. 35).

Le Président n'a aucun droit de seconde délibération. Les motions et projets de lois entraînant les dépenses pour le Trésor doivent porter mention de leur emploi et du moyen de les couvrir.

VI. *Le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif.* — En dehors des attributions financières de l'Etat, l'établissement annuel du budget, l'émission d'emprunts, l'aliénation, l'échange, les charges concernant ou grevant les biens immobiliers de l'Etat, l'établissement d'impôts, la création de monopoles, la modification du système monétaire, l'approbation des comptes de clôture de la gestion financière; *b*) Le droit d'interpeller le Gouvernement ou les ministres respectifs (art. 33). Les ministres doivent donner une réponse verbale ou écrite dans le délai de six semaines ou justifier, par une déclaration motivée, l'absence de réponse sur le fond. Les interpellateurs peuvent demander que communication de la réponse fournie par le ministre soit donnée à la Diète. Une discussion et un vote peuvent s'en suivre; *c*) Le droit de fixer le chiffre du contingent militaire aussi bien que d'autoriser l'appel sous les drapeaux des recrues (art. 5); *d*) Le droit de faire la loi d'amnistie qui ne peut être une mesure accordée comme la grâce, par l'exécutif (art. 47, *Cf.* art. 34 de la Constitution française du 25 février 1875).

C. Le pouvoir judiciaire.

Son indépendance. Le statut des juges. Ils n'ont pas le

contrôle de la légalité. — La justice est rendue au nom de la République de Pologne par des juges nommés par le Président de la République et des juges de paix élus par la population.

Les juges sont indépendants; leurs décisions ne pouvant être modifiées ni par le pouvoir législatif, ni par le pouvoir exécutif.

Ils sont inamovibles et ne peuvent être destitués, suspendus, déclassés, ou mis à la retraite que par décision judiciaire et dans les cas prévus par la loi, sauf lorsqu'il y a lieu à modification de tribunaux par voie législative.

Ils bénéficient d'une immunité très semblable à celle des membres du Parlement et ne peuvent être l'objet de poursuites pénales ou mis en état d'arrestation sans décision préalable du tribunal indiquée par la loi. S'ils ont été pris en flagrant délit, le tribunal peut exiger la mise en liberté immédiate du juge arrêté.

D'après l'art. 81, « les tribunaux n'ont pas le droit de discuter la validité des lois dûment promulguées ». Ils ne sont donc pas garants des principes constitutionnels. Si l'art. 38 indique la supériorité de la loi constitutionnelle sur le pouvoir délibérant dans sa fonction législative, et fait connaître qu'aucune loi ne peut être en contradiction avec la Constitution, ni porter atteinte à ses dispositions, nous voyons mal comment serait assurée cette défense de la loi constitutionnelle devant un pouvoir législatif qui violerait la loi supérieure. Le statut constitutionnel reste dépourvu de sanctions. Les citoyens sont protégés contre l'exécutif par l'interpellation et les poursuites; s'il y a violation des droits individuels de la part de la Diète, que peuvent-ils contre elle ?

Les tribunaux. — Ce sujet a peu préoccupé les constituants. En dehors des tribunaux civils, sont instituées des Cours d'assises dont la compétence s'étendra aux crimes graves et aux délits politiques; des tribunaux militaires; une Cour de cassation pour les affaires civiles et pénales

et un tribunal des conflits. Toutes les questions complémentaires d'organisation et de procédure seront l'objet de lois.

Remarque. — Puisque la loi ne peut être taxée d'illégale il n'y aucune barrière de la démocratie contre elle-même. La Constitution n'admet pas le principe du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois par les tribunaux ordinaires ou par une Cour spéciale. Il n'y aurait aucun danger à ce qu'il en soit ainsi, puisque le régime administratif polonais serait un préservatif contre le Gouvernement des juges, tel qu'il s'est développé aux Etats-Unis (1).

D. Révision de la Constitution. Le pouvoir constituant. Les deux modes.

La Constitution que nous étudions est l'œuvre d'une Assemblée constituante, élue spécialement par le peuple. Désormais, le pouvoir fondateur sera le même que le pouvoir législatif ordinaire et conservera les caractéristiques de ce dernier puisque la Diète aura seule l'initiative de la demande en révision à l'exclusion du Sénat. Toutefois, les deux Chambres ne voteront pas séparément, mais réunies en Assemblée nationale.

La procédure de révision adoptée reste bien dans la tradition constituante polonaise : en effet, nous avons vu que la Constitution du 3 mai, voulant éviter les changements trop précoces et trop fréquents de la Constitution fixait, à tous les 25 ans, le terme auquel la nation pourrait procéder à la révision et à la réforme du statut; elle décidait, à cet effet, la convocation d'une Diète extraordinaire. Si cette disposition a eu quelque influence sur les constituants de 1921, ils n'ont pas cru néanmoins devoir admettre seulement ce mode de révision.

(1) Voir Hauriou, *op. cit.*, pp. 302 et suiv.

a) *Procédure de la révision obligatoire.* — La Constitution doit être soumise tous les 25 ans à une révision, qui a lieu à la majorité ordinaire de la Diète et du Sénat, réunis dans ce but en Assemblée nationale. Les deux Chambres délibèrent en commun.

Ce système de révision périodique auquel se sont arrêtés les constituants, est très critiquable : c'est lorsqu'il y a une crise politique que les révisions sont urgentes et non à date fixe (1).

b) *Procédure de la révision toujours possible.* — Une motion demandant la révision de la Constitution peut toujours être déposée, mais elle doit être annoncée au moins quinze jours à l'avance et porter la signature de la moitié du nombre légal des *députés*.

Notons que ni l'ensemble de la Constitution, ni les stipulations relatives à la révision ne révèlent le souci de la légitimité constitutionnelle : la forme du Gouvernement peut donc être l'objet d'une proposition de révision.

Clause spéciale. — La préoccupation de la fixation des frontières a provoqué l'introduction d'une clause spéciale pour la deuxième Diète qui pouvait procéder à la révision sur la décision des trois cinquièmes des députés présents et de la moitié du nombre légal.

§ 2. — *Le Régime administratif.*

La Constitution ne déterminera que les principes généraux de l'organisation administrative.

(1) Cette méthode de révision à date fixe fait penser au système tenté en Espagne pour la révision des codes de commerce et civil. Une révision devait être faite tous les dix ans par les soins d'une Commission générale de codification qui s'inspirait de rapports annuels adressés au Ministre de la Justice et proposant des réformes déjà réalisées et expérimentées dans les pays étrangers; mais cette disposition n'a pas abouti (Voir CAPITANT. Livre du cinquantenaire de législation comparée, t. I, p. 92).

I. *Division administrative. Décentralisation.* — L'Etat polonais est divisé en cent seize voïévodies, deux cent soixante-deux districts et en communes rurales et urbaines. Ces unités autonomes seront admises à se grouper en fédération pour les nécessités économiques ou les intérêts généraux. Ces associations recevront de la loi la personnalité morale (art. 65).

Nous avons déjà vu que la forme unitaire avait été admise. « Les différents organes de l'administration doivent être groupés en un seul service soumis à un chef unique (art. 66).. » On a, néanmoins, cherché à la tempérer, par une décentralisation véritable.

Les organes délibérants. — La sphère d'action des groupements autonomes appartenant à des Conseils électifs n'est pas définie; il faut pénétrer dans le statut de chaque province pour être fixé. L'autonomie des voïévodies, déterminée par la loi du 26 septembre 1922, indique que chaque voïévodie aura sa Diétine qui votera des lois obligatoires seulement sur le territoire de la voïévodie. Ces lois devront, évidemment, être conformes à celles de l'Etat; elles ne deviendront obligatoires qu'avec la sanction du Président de la République et le contreseing du Président du Conseil.

L'exécution des décisions de la Diétine est l'œuvre de commissions de la voïévodie qui remplissent, en même temps, les fonctions administratives du Gouvernement autonome local de la voïévodie.

Un voïévode, prenant part aux délibérations de la Diétine a le droit d'initiative législative et peut suspendre l'exécution des décisions contraires aux lois de l'Etat.

II. *L'autonomie de la Silésie.* — (Applicable au territoire attribué à la Pologne par l'article 88 du Traité de Versailles et à la Silésie de Teschen.)

Ne pouvant étudier en détail le statut de chaque province, nous nous étendrons spécialement sur ceux de la Silésie et de la Galicie orientale qui nous permettent de constater que s'il y a centralisation de la justice, une décen-

tralisation d'une partie de la législation, même privée, s'ajoute à une large autonomie administrative et financière.

La loi constitutionnelle du 15 juillet 1920, organise le statut de la Silésie. Cette province « partie intégrante de la République » possède une Diète qui a des pouvoirs législatifs et administratifs.

1° *Etendue des pouvoirs de la Diète en matière législative.* — La Diète est compétente pour légiférer sur les affaires suivantes :

Usage de la langue polonaise et allemande dans l'exercice de toutes les fonctions et pouvoirs civils sur tout le territoire silésien (1).

Etablissement des fonctions administratives et autonomes des cantons et communes ainsi que divisions administratives de la Silésie.

Législation concernant l'hygiène publique et les prescriptions sanitaires autonomes à l'exception des prescriptions pour combattre les maladies contagieuses et les épizooties.

Législation sur l'organisation de la police, les constructions, l'entretien des routes, écoles, affaires confessionnelles, assistance publique, organisation professionnelle agricole, crédit agricole, police des champs, chasse, élevage, voies fluviales, énergie électrique, chemins de fer locaux, coopératives, enseignement public ou professionnel, établissements d'utilité publique, emprunt et impôts du palatinat (art. 4).

Législation concernant l'assurance sociale et la protection des invalides de la guerre; de même que des veuves et orphelins de la guerre aussi longtemps que la juridiction de l'Etat n'assurera pas une protection meilleure ou égale à celles déjà obligatoire en Silésie (art. 7).

Les questions économiques sont envisagées à l'art. 8 qui

(1) La Convention germano-polonaise du 15 mai 1922, relative à la Haute-Silésie et ratifiée par la loi polonaise du 24 mai 1922, traite, dans sa troisième partie (art. 64 à 158), de la protection des minorités. *Dziennik Ustaw* du 11 juillet 1922.

exige le consentement de l'Etat pour : 1° Toute réduction quantitative de la production des entreprises silésiennes dans le domaine de la production de la houille, des fonderies, produits chimiques, ciment et autres branches de la production occupant en Silésie au moins autant d'ouvriers que les entreprises similaires dans d'autres territoires de la Pologne; 2° L'introduction d'impôts pour la production ou les monopolles de la houille, les produits de fonderie, produits chimiques, ciment, et autres branches de la production; 3° Tout changement de lois concernant les mines, l'industrie, le commerce et l'industrie manufacturière obligatoire en Silésie, le jour de la prise de possession par la Pologne; 4° L'introduction de la monnaie polonaise et les intérêts respectifs de l'administration des chemins de fer silésiens et de ceux de l'Etat.

2° *Modes d'élection de la Diète.* — La première Diète silésienne est élue au suffrage universel direct, égal, secret et proportionnel; à raison d'un député par 25.000 habitants (art. 13) et d'après les règlements électoraux, obligatoires dans les élections à la Diète d'Etat.

Cette Diète silésienne devra déterminer en détail la composition de la Diète du Palatinat, les règlements électoraux et publier les lois silésiennes, se refusant à l'introduction éventuelle du referendum populaire. Elle devra également désigner les membres du Conseil silésien et de la Chambre des Comptes de Silésie.

Les membres de la Diète silésienne, que préside un Maréchal, jouissent des mêmes droits d'inviolabilité que les députés de la République polonaise; ils reçoivent une indemnité, ont droit au parcours gratuit sur les chemins de fer silésiens.

La Diète est convoquée, ajournée ou clôturée par le Chef de l'Etat; elle doit être convoquée pour la première séance le troisième mardi qui suit les élections et tous les ans au mois de septembre, en session ordinaire (cette session ne peut être ajournée ou clôturée avant le vote du budget). A n'importe quel moment, des sessions extraordinaires

pourront être exigées par le Chef de l'Etat qui, sur la demande du Conseil de Pologne, doit convoquer la Diète en session extraordinaire dans la quinzaine. La durée du mandat ne peut dépasser cinq ans (art. 22).

Le Chef de l'Etat peut dissoudre la Diète silésienne mais, dans ce cas, il doit, en même temps, ordonner de nouvelles élections qui se feront dans les soixante-quinze jours à partir du jour de la dissolution (art. 22).

3° *L'initiative législative.* — Elle appartient au Palatin autorisé du Gouvernement de la République, au Conseil du Palatinat, aux députés de la Diète.

Le Palatin, son remplaçant, les membres du Conseil du palatinat, les ministres de la République, les fonctionnaires délégués par les Cités, peuvent prendre la parole à la Diète après les orateurs inscrits.

Les lois silésiennes ne peuvent être en contradiction avec la loi du 15 juillet 1920, les droits des citoyens, les prescriptions des Traités internationaux obligatoires dans la République polonaise ou les lois de l'Etat obligatoires et qui s'appliquent à un domaine non réservé à la législation silésienne.

4° *Les organes supérieurs.* — Ce sont, le Palatin, le Conseil du palatinat et les tribunaux. a) *Le Palatin :* Nommé par le Chef de l'Etat, sur la proposition du Conseil des ministres, il est révocable de même façon. Il est « Président du pays » et nomme, révoque ou déplace tous les fonctionnaires inférieurs. Il propose, au Chef de l'Etat, la nomination ou la révocation des fonctionnaires supérieurs et fait suspendre les décisions du Conseil pour violation de la loi ou excès de pouvoir. Ces décisions sont, dans ce cas, transmises à la décision du tribunal suprême à Varsovie; b) *le Conseil du palatinat et l'administration :* Il est composé du Palatin, d'un suppléant, de cinq membres élus au suffrage proportionnel, par la Diète silésienne. Il représente dans toute l'étendue de la juridiction silésienne l'organe de ratification des dispositions du Prési-

dent de la République (art. 28). En attendant la publication des lois par la Diète polonaise, le Conseil émettra des prescriptions transitoires sur l'usage de la loi polonaise. En tant que tribunal administratif, quatre de ses membres siègent avec le juge nommé par le Chef de l'Etat. Il peut être obligatoirement convoqué par le Palatin sur la demande de trois membres du Conseil; c) *Les tribunaux* (loi du 18 octobre 1921 formant l'article 35) : La justice est rendue au nom de la République polonaise; une Cour d'appel sera créée.

III. *Le statut de la Galicie orientale* (voivodies de Léopol, Tarnopol et Stanislavow). — Il est contenu dans la loi du 26 septembre 1922.

Les Diétines. Leur composition. Leur compétence. — Chacune de ces voiévodies a une Diétine composée de deux Chambres, dans l'une desquelles siègent les députés de la curie ruthène. Les deux Chambres délibèrent et décident séparément sous la direction d'un président élu ou de son remplaçant. Pour les affaires communes, la décision est prise après entente des deux Chambres. Les questions qui ne concernent qu'une curie sont réglées par elle.

La Diétine de la voiévodie de Léopol a cent membres, cinquante dans chaque Chambre; les Diétines de Tarnopol et de Stanislavow sont composées de soixante membres, trente dans chaque Chambre (art. 2 et 3).

La compétence de ces Diétines s'étend aux affaires confessionnelles, d'enseignement public (à l'exception des Universités), d'hygiène, de travaux publics, de voies publiques de la voiévodie des cantons et communes. Elles peuvent encore légiférer sur les chemins de fer locaux, l'agriculture, l'aide à l'industrie et au commerce, le régime des eaux, l'utilisation des cours d'eau pour l'énergie électrique, le budget de la voiévodie, l'administration des communes et cantons. Cette compétence peut être élargie par la Diète de la République (art. 1er). Les dépenses faites par une seule curie autonome seront couvertes par chaque Chambre

à part. Les impôts directs et indirects seront supportés par la population de la curie de chaque Chambre; si les deux Chambres, pour des buts généraux, projettent un impôt indirect ou une contribution ne pouvant être distribuée d'après l'appartenance aux curies, elles doivent s'entendre et établir ensemble cet impôt pour la population entière de la voïévodie (art. 6 et 7).

Rapports entre l'Etat et les voïévodies. Les commissions de voïévodies. — La Diète de l'Etat détermine une somme variable avec la population et qui servira à couvrir les dépenses communes de la voïévodie, l'excédent éventuel devant être partagé entre les deux Chambres, le déficit éventuel devant être couvert par elles (les principes pour l'établissement du cadastre contributif des deux Chambres de la Diétine de la voïévodie sont fixés par une loi spéciale).

Les commissions de voïévodies, qui remplissent, comme nous l'avons vu, les fonctions administratives, se composent du Président et de son remplaçant élus, la moitié par chaque Chambre; huit membres et autant de remplaçants sont nommés par le voïévode parmi les *propriétaires* des deux curies (art. 10). Chaque Commission de voïévodie est divisée en deux sections qui délibèrent sous la présidence du voïévode. Pour les affaires d'ordre général, les deux sections délibèrent en commun; pour celles qui n'intéressent qu'une seule curie, chaque section délibère et décide à part. Le voïévode choisira parmi les polonais et les ruthènes, les employés attachés aux commissions.

Les deux langues seront admises dans les tribunaux.

La Diète de la République votera la création de l'Université ruthène et lui assurera les ressources nécessaires. Les lois et décrets seront publiés en polonais et en ruthène dans le *Journal Officiel de la Voïévodie.*

IV. *Les statuts des autres provinces.* — Le statut du territoire de Vilna est organisé par : 1° La loi de la Diète de Vilna du 20 février 1922 qui stipule : *a*) Qu'aucun lien n'existe plus avec l'Etat russe; *b*) Que le territoire de Vilna

est une partie indivise de la République polonaise, sans réserve ni condition; *c*) Que la République polonaise a la souveraineté d'Etat sur le territoire de Vilna; 2° Par la décision du 24 mars 1922, par laquelle la Diète polonaise invite le Gouvernement à prendre en mains, sans délai, l'exercice du pouvoir politique sur Vilna; 3° Par la loi du 16 avril 1922 par laquelle Vilna est soumis à l'autorité de la Diète, du Chef de l'Etat et des ministres. La loi sur la nationalité polonaise et la publication du *Journal des Lois* s'y appliquent.

Un délégué spécial pour l'administration du territoire est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil des ministres. Par cette loi la force obligatoire des lois est étendue au territoire de Vilna.

Le territoire de Spisz et Orawa appartenant à la République polonaise, la loi du 26 octobre 1921 y maintient les lois et règlements jusqu'ici en vigueur, en tant que ces lois ne contredisent pas celles de la République polonaise. Les lois de la République polonaise s'y appliquent et les lois jusqu'ici en vigueur peuvent y être abolies ou modifiées par le Conseil des ministres.

V. *Tribunaux administratifs.* — Ils devront statuer sur la légalité des actes de l'administration gouvernementale et autonome et leur organisation impliquera la collaboration de l'élément civil et judiciaire (art. 73).

Un tribunal administratif suprême institué par la loi du 2 août 1922, composé d'un président et de juges nommés par le Président de la République, reçoit les recours des tribunaux administratifs; il peut annuler les mesures prises et, dans ce cas, l'autorité devra, sans délai, prendre d'autres mesures qui s'inspireront des dispositions contenues dans l'arrêt du tribunal.

L'appel des décisions que prennent les organes du Gouvernement et les organes autonomes ne peut être porté que devant une seule instance supérieure (Const., art. 71).

La Cour ds Comptes. — L'article 9 institue une Cour suprême des Comptes, collège indépendant, composé de membres assimilés aux juges pour l'immunité, révocables par la Diète à la majorité des trois cinquièmes des votants. Son rôle est d'assurer le contrôle financier des administrations de l'Etat. Elle est un service technique chargé d'aider la Diète dans ses fonctions de surveillance. Le Président de cette Cour, qui ne fait pas partie du Conseil des ministres, est assimilé aux ministres pour la responsabilité qu'il encourt devant la Diète.

En résumé, cette Constitution paraîtrait assez peu originale, si l'on ne se rappelait que les constituants se sont inspirés de leur propre Constitution du 3 mai 1791, par laquelle la Pologne connaissait déjà tous les grands principes du droit constitutionnel. Mais il reste qu'elle accuse avec le régime français de grandes ressemblances : Dualité des Chambres; élection du Président et révision de la Constitution par la réunion de la Diète et du Sénat en Assemblée nationale; responsabilité politique des ministres devant la Diète; irresponsabilité du Président et son pouvoir de dissolution de la Diète; mise en accusation des ministres et du Président. Comme la Constitution française, elle ne fait aucune place au Gouvernement direct.

Elle en diffère parce qu'elle n'admet pas des droits égaux entre les deux Chambres, réduisant sa Chambre haute au rôle d'une Chambre des Lords; (de plus, le Sénat polonais est élu au suffrage universel). Elle n'accorde pas le veto à son Président. Sa Haute-Cour est organisée selon des principes différents. A l'encontre de la Constitution française, elle s'attache à une longue définition des droits et devoirs du citoyen. Elle a réalisé en rendant constitionnelle l'existence de la Chambre Economique suprême, une heureuse innovation. Son système électoral comprenant les listes d'Etat est intéressant.

Mais que sont toutes ces garanties si aucune sanction

ne protège contre la toute puissance du pouvoir délibérant ? Le mérite de la Constitution est surtout de renfermer un esprit de tolérance, d'équilibre des droits et des devoirs, de respect et de sauvegarde pour les religions quelles qu'elles soient.

LIVRE SECOND

La Constitution de Dantzig.

BIBLIOGRAPHIE

KEYSER (E.). — Dantzig Werden und wesen, Dantzig, 1921.

ASKENAZY. — Dantzig et la Pologne, Alcan, Paris.

SIMSON (P.). — Geschichte der Stadt Dantzig, Dantzig, 1921.

LACOUR-GAYET. — La Pologne au Congrès de la Paix, Paris, Masson, 1919.

Publications de la Commission polonaise des travaux préparatoires au Congrès de la Paix, « Dantzig », Paris, impr. Courmont, cinq annexes, 1919.

Traité de Versailles.

Journal officiel de la S. D. N. (collection complète).

MC LEE HOWARD BAIN and LINDSAY ROGERS. — The New constitutions of Europe, New-York, Doubleday, 1922.

BOURGEOIS (L.). — L'œuvre de la S. D. N., Paris, Payot, 1923.

MÉRIGNHAC (A.) et LÉMONON. — Conclusion à l'ouvrage : Le droit des gens et la guerre de 1914 à 1918, Paris, Sirey, 1921.

FAUCHILLE (P.). — Traité de droit international, Paris, Rousseau.

MAKOWSKI. — La situation juridique de la Ville libre du territoire de Dantzig, *Revue générale de droit international public,* mai-août 1923.

VERMEIL (Ed.). — La Constitution de Weimar, Strasbourg, Istra, 1923.

ANTONOPOULO. — Des dispositions constitutionnelles allemandes relatives à la socialisation des entreprises économiques, thèse, Paris 1923.

PICCIONI (C.). — Le statut international de Dantzig, Paris, Pedone, 1921.

VELASCO. — Principios juridicos de las ultimas constitutiones politicas, Murcie, 1923.

Catalogue méthodique du fonds allemand de la bibliothèque, par J. Dubois et Ch. Appuhn; t. I, chez Chiron : La crise internationale; t. II, chez Costes : L'Allemagne. — Publications de la « Société de l'Histoire de la Guerre ».

CHAPITRE PREMIER

Situation géographique et aperçu historique.

§ 1er. — *Situation géographique d'ensemble* (1).

Le territoire de Dantzig a une superficie de 1.850 kilomètres carrés — la valeur d'un assez grand arrondissement français — et une population de 356.700 habitants dont 194.000 pour la seule ville de Dantzig.

Ce territoire est limité : à l'Est, par la Nogath; à l'Ouest, par la Vistule depuis la bifurcation de la Nogath jusqu'en aval de Dirschau, puis suit une ligne assez sinueuse formant un angle assez prononcé vers l'Ouest, dans la direction de Berendt, englobant Oliva et station balnéaire de Zoppot.

C'est au village de Pieckel, par 8 mètres d'altitude, que la Vistule se divise une première fois pour former son delta. La branche de droite prend le nom de Nogath. Elle est, du reste, plus considérable que l'autre et finit dans le Frieschеschaff, au sud d'Helbing. Le Delta compris entre le Nogath et la Vistule proprement dite s'appelle le Werder; entre Helbing et Dantzig, il atteint une étendue de 50 kilomètres. La Vistule (Weischel en allemand et Wisla en polonais) est irrégulière; son lit marécageux n'est pas très stable. Les cours sont assez fréquents (moyenne

(1) E. Keyser. *Dantzig Werden und Wesen*, Dantzig, 1921.
B. Nugorski. Le Port de Dantzig, description générale, développement du trafic, *Le Génie civil*, 17 février 1923.

du débit 1.330 mètres cubes), mais subissent trois mois de congélation. En 1913, le tonnage de Dantzig était de 785.000 tonnes à l'entrée; de 655.000 tonnes à la sortie. En 1921, de 1.385.000 tonnes à l'entrée et de 1.603.000 tonnes à la sortie. Le port de Dantzig est susceptible d'un grand développement : c'est, à la fois, un port fluvial et un port maritime. La ville est assise à 7 kilomètres de la mer sur la Vistule, et son affluent la Moltawa. Cette dernière ne peut porter que des bateaux de quatre mètres de tirant d'eau, mais la Vistule reçoit des bateaux de sept mètres.

§ 2. — *Histoire de Dantzig* (1).

a) Les origines et la domination polonaise; *b*) La conquête et l'occupation prussienne (1793-1919).

a) *Origine et domination polonaise.* — Incontestablement et, du reste, les historiens polonais n'ont jamais affirmé le contraire, la ville de Dantzig n'est pas purement et essentiellement polonaise à l'égal de Varsovie ou Cracovie par exemple. Dès l'origine, on y rencontre des éléments polonais-slaves et des éléments germaniques, mais si traditionnellement mêlés que les relations les plus pacifiques subsistent entre eux et que jamais les deux races ne se sont heurtées dans un violent et sanglant conflit. Il est juste de reconnaître, que ce n'est, en fait, que sous le régime polonais que les aspirations et les droits légitimes des deux populations furent équitablement respectés.

Dès sa fondation, vers le milieu du Moyen-Age, à une époque assez difficile à préciser, Dantzig fut en rapports suivis avec la Pologne des Piasts. En 1148, le pape Eugène III la rattache à l'autorité spirituelle de l'évêque

(1) V. Askenazy. *Dantzig et la Pologne*, Alcan.
P. Simson. *Geschichte der Stadt Dantzig*. Dantzig, 1921.

polonais de Wloclavec. Après l'extinction des princes de Dantzig et Poméranie, Dantzig entre dans la vassalité de Ladislas le Bref, vers 1300, et prend un grand accroissement. Malheureusement, cette situation ne se prolongea guère et l'Ordre Teutonique s'empare de la ville en 1308, au milieu d'atrocités inexprimables et après avoir massacré la moitié de la population.

Pendant un siècle, la ville végète sous l'odieuse domination de l'Ordre exécré.

Après Grunwald, les Dantzicois se révoltent contre les débris de l'armée teutonique et les exterminent, réclamant l'assistance et la domination polonaise (1410). Cependant, un retour des Teutoniques au bout de quelques mois s'accompagne d'atrocités nouvelles et ce n'est guère qu'en 1455 que les efforts conjugués de Dantzig et de la Pologne parviennent à éliminer définitivement les Teutoniques.

Casimir Jajellon est reçu triomphalement à Dantzig en 1457. La ville obtient un privilège (*privilegium Casimirianum*) lui assurant l'autonomie intérieure, des avantages commerciaux et, sur certains points, des droits régaliens. Dantzig bat monnaie et traite librement avec les états étrangers. Son territoire est agrandi, le droit de bâtir une forteresse lui est octroyé ainsi que la garantie unique de la souveraineté de l'Etat polonais sur la mer; d'où, dans les siècles qui suivent, un magnifique développement politique, économique et commercial.

La réunion de Dantzig à la Pologne est définitivement consacrée par le traité de Thorn, en 1466. Le drapeau de Dantzig est, désormais, fixé : Il comprend sous la couronne polonaise, deux croix d'argent sur champ de gueule. Les relations commerciales sont particulièrement florissantes et suivies avec le Portugal, l'Espagne, la France, l'Angleterre. Dantzig exporte surtout les bois des forêts polonaises, les blés de ses cultures et importe les produits de l'industrie anglaise, les vins et les soieries de France.

La Réforme ne manqua pas d'avoir quelques répercussions sur l'Etat de Dantzig au commencement du seizième

siècle (conflit sérieux avec le roi). Une première Ordonnance de Sigismond Ier, réorganisa le statut municipal de Dantzig : premier département (ordnung) limité par le deuxième département ou échevinage; troisième département dont les cent délégués représentent la véritable population urbaine. La tolérance religieuse est, en fait, acceptée. Cependant, un nouveau soulèvement se produit, au moment de l'élection de Batory (1577) qui est réprimé, mais sans qu'aucun privilège de la ville ait à en souffrir. Désormais, l'union réelle avec la Pologne est acquise et dans les deux siècles qui suivront aucune insurrection antipolonaise, qu'elle soit suédoise, hanséatique ou brandebourgeoise ne parviendra à détourner Dantzig de la ligne de conduite la plus fidèle et du loyalisme le plus parfait.

Au moment de la guerre de Trente ans, Dantzig fut bloquée par Gustave Adolphe qui la sollicita, mais vainement, de se détacher de la Pologne. De 1655 à 1656, elle est encore attaquée par Gustave de Suède et refuse, à nouveau, de se laisser aller aux sollicitations ennemies. C'est grâce aux efforts réunis d'une flotte hollandaise et de l'armée polonaise que Dantzig fut, cette fois, dégagée. Le 10 septembre 1766, la convention d'Helbing avec l'électeur de Brandebourg, assurait la neutralité de Dantzig. En 1678, la compétence du troisième Ordre est élargie par la jonction d'un nombre fixe d'artisans. Sous Charles XII, Dantzig se heurte, une troisième fois, avec la puissance suédoise, au moment de la compétition de Stanislas Leczinski et d'Auguste II. Le tsar Pierre le Grand y passe, et séduit par les avantages de la position de la ville, il songe à la conquérir. Ce projet de la conquête de Dantzig aura une certaine influence sur la direction de la Pologne russe au dix-septième siècle. En 1733, Stanislas Leczinski, chassé de Varsovie, se réfugie à Dantzig. Nous avons vu dans l'histoire de la Pologne, le siège de Dantzig et les secours fournis par Louis XV dont Stanislas était le beau-père. Siège et bombardement. Capitulation après quinze mois de siège honorable, du reste. Mais il allait sans dire que les relations

de Dantzig avec Auguste II, rival de Stanislas, ne pouvaient être excellentes. L'élément prolétarien de Dantzig se place, cependant, sous la protection du roi légitime, et par l'Ordonnance de 1750, le troisième Ordre voit ses attributions de nouveau augmentées. Le patriciat est sérieusement limité et la constitution de Dantzig s'affirme dans un sens démocratique.

Dans le cours du dix-huitième siècle, la ville subit un certain nombre de vicissitudes, mais qui ne changent pas son rattachement à la Pologne ni sa prospérité économique.

On sait que toute la région de la Basse-Vistule avoisinant Dantzig (Prusse polonaise) fut attribuée à Frédéric II lors du premier partage de la Pologne. Cependant, Catherine II ne se souciait guère de voir son allié maître des bouches de la Vistule. Aussi, après avoir, en 1767, confirmé la sauvegarde des anciens privilèges de la ville, s'opposa-t-elle, en 1772, à ce que le sort de Dantzig suivit celui de la province. Dantzig, de même que Thorn, c'est-à-dire les deux positions essentielles sur la Vistule restèrent des enclaves polonaises, au milieu du territoire prussien. Malgré sa résistance, car c'était surtout Dantzig qu'il convoitait, Frédéric II fut obligé de céder, mais avec la pensée arrêtée que, lors du prochain partage, la Prusse ne laisserait pas échapper sa proie.

Dans l'intervalle compris entre les deux partages, malgré l'opposition acharnée de la Russie, la Prusse trouva le moyen, par des artifices et des moyens cyniques, de limiter, autant que possible, l'autonomie de Dantzig. Frédéric alla jusqu'à détourner le lit du cours d'eau qui pourvoyait d'eau douce Dantzig afin de faire capituler la ville, La question de Dantzig entre les deux partages devient la pierre de touche des relations polono-prussiennes. Frédéric-Guillaume II continua la politique de son prédécesseur et, phénomène nouveau, le chef du Gouvernement anglais, le second Pitt, malgré les tendances contraires du passé de l'Angleterre, encouragea la Pologne à céder Dantzig à la Prusse (1790).

b) *La conquête et l'occupation prussienne.* — La Diète de Varsovie s'était opposée à une pareille suggestion et se prononça fermement pour la conservation inviolable de Dantzig à la Pologne. La constitution du 3 mai fut acceptée avec joie, mais ce raffermissement fut de bien courte durée et le deuxième partage de 1793 reconnaissait, enfin, à la Prusse, la possession de Dantzig : pour dédommagements de dépenses qu'entraîne pour le roi de Prusse, la guerre contre la France, sa Majesté se mettra en possession des pays de la Grande Pologne en y ajoutant Dantzig et son territoire ». L'opposition de la Russie avait cédée du fait que cette puissance se dédommageait avec usure sur les territoires orientaux de la République (tentative d'insurrection de 1797).

La libération momentanée de Dantzig s'accomplit grâce à Napoléon et à l'armée française. Après Iéna, les Français parviennent aux confins de la Pologne. Napoléon occupe Varsovie. En janvier 1807, il donne les premiers ordres pour le siège de Dantzig (Lefèvre et Mortier commandants). Le Xe corps de la Grande Armée, composé outre les éléments français, d'une division polonaise, sous les ordres de Michel Radziwill et de quelques autres éléments autochtones, se chargea de l'opération. Le siège fut très dur. La ville, défendue par les 17.000 soldats prussiens de Kalckruth, auxquels se joignirent quelques milliers de Russes, résista plusieurs mois. Après un formidable bombardement elle capitula et Napoléon l'occupa le 27 mai 1807. Lefèvre fut créé Duc de Dantzig et une contribution de 20 millions frappa la ville.

A l'entrevue de Tilsitt entre Napoléon et Alexandre, en juillet 1807, il fut décidé que Dantzig deviendrait avec le territoire s'étendant à deux lieues à la ronde, une Ville libre. Le Traité d'Helbing (décembre 1807) élargit le territoire et plaça Dantzig sous la protection de la Russie, de la Saxe, de la France et de la Prusse. La Ville reçoit une garnison française avec le général Rapp comme gouverneur. Le Code napoléonien y est étendu, mais mollement

appliqué : les lois et institutions autonomes sont restituées; les trois ordres et les conseils portent désormais le nom de Sénat.

L'occupation française de Dantzig ne devait pas être de longue durée. Après la retraite de Russie, les troupes russes, poursuivant l'armée française, viennent mettre le siège devant Dantzig à la fin de janvier 1813. Des contingents prussiens se joignent aux Russes et la flotte anglaise bloque le port. La garnison, assez nombreuse, était surtout composée d'invalides échappés de la retraite de Russie : 12.000 hommes, au plus, étaient capables de porter les armes; l'amalgame était extraordinaire; contingent important de Polonais, Français, Espagnols, Italiens, Bavarois, Hollandais. Le siège dura onze mois. En novembre, Rapp capitula. La garnison ne devait évacuer la place que le 1er janvier 1814. Les conventions ne furent pas respectées. Les Français furent retenus et faits prisonniers; quelques milliers de Polonais purent s'échapper. La Ville fut alors occupée par les Russes et le 3 février 1814, les Prussiens la réoccupèrent. La vieille municipalité fut abolie et la loi municipale prussienne imposée.

C'en est fini des institutions locales et de l'autonomie de Dantzig. Le travail de germanisation se poursuivra inlassablement durant tout le dix-neuvième siècle.

Quelques événements de Dantzig au dix-neuvième siècle : Inondation de 1829, choléra de 1831, incendie de 1868.

Dantzig devient capitale de la Prusse occidentale le 1er juillet 1878.

Avant la guerre, la population de Dantzig ne dépassait pas 170.000 habitants. Cette ville qui avait été la plus importante de la Pologne russe au dix-huitième siècle et le plus peuplé des ports de la Baltique, avait donc vu, par suite du régime prussien du dix-huitième siècle, son développement considérablement ralenti. La seule considération de l'accroissement des grandes villes polonaises et des grandes villes allemandes à la même époque, est un indice décisif de la non conformité de Dantzig avec le régime allemand.

Il sera intéressant, dans les années qui suivront, de voir de quelle prospérité sera susceptible Dantzig avec son nouveau régime de Ville libre. Jusqu'ici il n'y a eu qu'un antagonisme évident entre la Pologne et Dantzig. Le Sénat de Dantzig crée de telles difficultés à la Pologne que la question de Dantzig est posée à chaque réunion du Conseil de la Société des Nations afin que les Polonais puissent bénéficier des droits que leur donne le traité de Versailles, et l'on peut se demander si, selon l'opinion de M. Algazy (1), l'opposition que fait la Ville libre n'est pas maladroite : « Dantzig est comme une bouche par où doit respirer un poumon; puisque le poumon allemand lui a été enlevé, il faut que le poumon polonais recommence à respirer par elle. Dans le cas contraire, ce port magnifique qui s'étend sur des kilomètres et des kilomètres, avec ses installations, ses dépôts, ses docks, ses magasins, ses grues géantes, avec tout ce qui est nécessaire à un grand port moderne, ne servira plus, en pareil cas, à tout organisme vivant; il ne peut vivre qu'en fonctionnant. » A l'encontre des conservateurs du Sénat, c'est un point de vue que les socialistes du « Volkstag Dantzicois » comprennent.

§ 3. — *La question de Dantzig à la Conférence de la Paix* (2). *Adoption du plan anglais.*

a) *Le traité de Versailles.* — Les Polonais, lors de la reconnaissance de l'indépendance de leur Etat à la Confé-

(1) *Le Temps*, 25 juillet 1923.

(2) LACOUR-GAYET. *La Pologne au Congrès de la Paix.* Paris, Masson, 1919.

Publications de la Commission polonaise des travaux préparatoires au Congrès de la Paix, « Dantzig ». Paris, impr. Courmont, cinq annexes, 1919.

Traité de Versailles. — ART. 100. — L'Allemagne renonce, en faveur des Puissances Alliées, à tous droits et titres sur le territoire compris dans les limites ci-après :

De la mer Baltique vers le Sud et jusqu'au point de rencontre des

rence de la Paix, comptaient sur l'accès libre et sûr à la mer qu'avait promis le président Wilson dans son treizième point. Mais l'Allemagne avait si complètement germanisé le corridor longeant la Vistule que la Pologne ne pouvait réclamer, en se fondant sur ses droits ethniques, qu'une faible partie du territoire; sur la côte spécialement, la proportion des Polonais était de un dixième par rapport à la population allemande.

chenaux de navigation principaux de la Nogat et de la Vistule (Weichsel);

La frontière de la Prusse orientale telle qu'elle est décrite à l'article 28 de la partie II (frontière d'Allemagne) du présent Traité;

De là, le chenal de navigation principal de la Vistule vers l'aval et jusqu'au point situé à environ 6 kilomètres 500 du nord du pont de Dirschau;

De là, vers le Nord-Ouest et jusqu'à la cote 5, située à 1 kilom. 5 au Sud-Est de l'église de Güttland;

Une ligne à déterminer sur le terrain.

De là vers l'Ouest et jusqu'au saillant fait par la limite du cercle Berent à 8 kilom. 5 au N.-E. de Schöneck;

Une ligne à déterminer sur le terrain, passant entre Mühlbanz, au Sud, et Rambeltsch, au Nord;

De là vers l'Ouest, la limite du cercle Berent jusqu'au rentrant qu'elle fait à 6 kilomètres au N.-O. de Schöneck;

De là et jusqu'à un point situé sur la ligne médiane du Lonkener See;

Une ligne à déterminer passant au Nord de Neu Fietz et Schatarpi et au Sud de Barenhütte et Lonken;

De là, la ligne médiane du Lonkener See, jusqu'à son extrémité Nord;

De là et jusqu'à l'extrémité Sud du Pollenziner See, une ligne à déterminer sur le terrain;

De là la ligne médiane du Pollenziner See jusqu'à son extrémité Nord;

De là vers le Nord-Est et jusqu'au point situé à 1 kilomètre environ au Sud de l'église de Koliebken où la voie ferrée Dantzig-Neustadt traverse un ruisseau;

Une ligne à déterminer sur le terrain passant au Sud-Est de Kamehlen, Krissan, Fidlin, Sulmin (Richtof), Mattern, Schäferei et au Nord-Ouest de Neuendorf, Marschau, Czapielken, Hoch et Klein-Klepin, Pulvermühl, Rennebeerg et les villes de Oliva et Zoppod.

De là, le cours du ruisseau ci-dessus mentionné jusqu'à la mer Baltique.

Les frontières ci-dessus décrites sont tracées sur une carte allemande au 1/100.000me, annexée au présent Traité sous le n° 3.

Telle était la façon dont se présentait la question à la Conférence de la Paix. Deux propositions y furent faites, inspirées par l'ancien statut de la ville lorsqu'elle était République libre de 1454 à 1793.

Le point de vue soutenu par la Commission des affaires polonaises, que partageait le Conseil suprême était de faire entrer Dantzig dans le corridor de la Baltique et d'y adjoindre une portion de territoire de langue allemande dans la région de Mariemwerder. Dantzig aurait été immédiatement donné à la Pologne. C'est alors que se produisit l'intervention anglaise par la voix de M. Lloyd George. A ses yeux, c'était là, de la part de la Pologne, une prétention insoutenable en raison du grand nombre d'Allemands qu'elle incorporerait. Ayant réussi de cette façon à obtenir que le plébiscite réglât la question du district de Mariemwerder, il fit soutenir par ses journaux une autre solution qui avait la prétention de sauvegarder, à la fois, les intérêts économiques de la Pologne dans le port de Dantzig et les droits ethniques des Allemands de la ville. Toute idée d'annexion fut donc écartée et MM. Wilson et Clemenceau adhérèrent à la création d'une ville libre sous la protection de la Société des Nations.

Nous examinerons plus loin, en détail, le double statut international et interne de la Ville libre.

b) *Elaboration de la Constitution. La Constituante.* — L'article 103 du Traité de Versailles déclarait dans son alinéa premier : la Constitution de la Ville libre de Dantzig sera élaborée d'accord avec un haut Commissaire de la Société des Nations par des représentants de la Ville libre régulièrement désignés. Elle sera placée sous la garantie de la Société des Nations.

En vertu de cette disposition, une Assemblée Constituante de cent vingt membres fut élue le 16 mars 1920 d'après le mode de suffrage universel, conformément à la procédure approuvée par le Conseil de la Société des Nations, le 13 février 1920, qui avait réclamé une base aussi large et démo-

cratique que possible, et sans que ces élections puissent constituer un précédent au sujet des élections ultérieures.

Les résultats suivants furent proclamés :

Deutsch National Volkpartei	34	élus.
Parti social démocrate (indépendants)	21	—
Parti social démocrate (majoritaires)	19	—
Centre	17	—
Freie Wirtschaftlische Vereinigung	12	—
Parti démocrate allemand	10	—
Polonais	7	—
TOTAL	120	élus.

Le document constitutionnel accepté à la suite des débats réunit les voix de 68 conservateurs et libéraux contre 44 socialistes et polonais, alors que les élections faisaient prévoir un vote plus favorable à la droite.

Mais la Société des Nations ne devait admettre tel quel le texte voté par les constituants dantzicois.

§ 4. — *Les amendements à la Constitution imposés par la Société des Nations.*

Nous avons vu qu'aux termes de l'article 100 du traité de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne renonce en faveur des principales puissances alliées et associées à tous droits et titres sur le territoire compris dans les limites définies par l'article.

Aux termes de l'article 102 du dit traité, les principales puissances alliées et associées s'engagent à constituer le territoire et la ville de Dantzig en ville libre placée sous le contrôle de la Société des Nations. Par l'article 103, « la Constitution de la Ville libre sera élaborée d'accord avec un Haut Commissaire de la Société des Nations par les représentants de la Ville libre régulièrement désignés. Cette Cons-

titution sera placée sous la garantie de la Société des Nations.

Le Haut Commissaire sera également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent traité ou des accords et arrangements complémentaires.

Le Haut Commissaire résidera à Dantzig.

Une résolution du Conseil du 17 novembre 1920 avait la teneur suivante : (à propos de l'article 5 de la Constitution) :

« Qu'il soit inséré dans la Constitution une clause à l'effet que la ville libre de Dantzig ne pourra pas servir de base militaire et navale, qu'elle ne doit pas élever de fortifications, ni autoriser la fabrication de munitions et de matériel de guerre sur son territoire, sans avoir obtenu, dans chaque cas, le consentement de la Société des Nations. »

Le Conseil proposait, en outre, des clauses additionnelles aux articles 41 et 44 : « Qu'il soit inséré dans la Constitution, une clause à l'effet que les stipulations des articles 41 et 44, alinéa f, soient entendues en ce sens qu'elles ne sauraient porter atteinte à la disposition de l'article 104, n° 6 du traité de paix de Versailles. »

Autre résolution du 17 novembre relative à la nationalité :

« Qu'il soit inséré dans la Constitution une clause à l'effet que le Gouvernement de Dantzig soumette, dans le délai de six mois, qui suivront la communication du Haut Commissaire, à l'examen de la Société des Nations, les principes du projet de la loi prévue par l'article 71 de la Constitution ayant trait à la qualité de citoyen de l'Etat de Dantzig. »

Pour se conformer à ces résolutions, une loi du 9 décembre 1920, modifiait la Constitution de Dantzig, mais le Secrétaire général, après examen de la loi précitée, ne se

déclara pas satisfait par la nouvelle rédaction donnée aux articles 5, 41, 44 f, 71 de la Constitution.

Il trouvait que les articles n'exprimaient pas absolument le sens des résolutions prises le 17 novembre. Le Président du Sénat demande des précisions que le Haut Commissaire lui fournit dans sa lettre du 19 février, dans laquelle il considère en détail les différences entre la résolution du Conseil du 17 novembre 1920 et les stipulations de la loi du 9 décembre 1920 pour ce qui concerne les articles 41, 44 f et 71. Le Sénat de Dantzig communique son intention de proposer à l'Assemblée populaire l'adoption d'amendements aux articles 41, 44 f, de la Constitution.

Dans un rapport présenté au Conseil (rapport adopté par le Conseil le 2 mars 1921), M. le vicomte Ishii, représentant du Japon, après avoir exposé ces événements, propose une nouvelle rédaction des articles 5, 41, 44 f et 71 de la Constitution :

Nouvel article 5. — « La Ville libre de Dantzig ne pourra pas, sans le consentement préalable de la Société des Nations, dans chaque cas; 1° Servir de base militaire ou navale; 2° Elever de fortifications; 3° Autoriser la fabrication de munitions ou de matériel de guerre sur son territoire. »

Article 41, alinéa premier. — « Le Sénat représente la ville libre de Dantzig pour autant que cela ne soit pas contraire aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la Ville libre de Dantzig par le Gouvernement polonais en conformité avec l'article 104, paragraphe 6 du traité de Versailles. »

Article 44, alinéa f. — « Une loi est aussi nécessaire : *f)* pour la conclusion de traités avec d'autres Etats, cette stipulation ne devant pas porter entraves aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la ville libre de Dantzig par le Gouvernement polonais en conformité avec l'article 104, paragraphe 6 du traité de Versailles. »

Article 71. — « La qualité de citoyen s'acquiert et se

perd en vertu de dispositions établies par une loi. Les principes du projet de loi prévus par cet article seront soumis à l'examen de la Société des Nations au plus tard le 23 mai 1921. »

Le vicomte Ishii signale, en même temps que le professeur Attolico, et après lui le général Haking ont indiqué le danger que présentait, d'après la Constitution, *la durée du mandat des sénateurs.*

Le Gouvernement de Dantzig transmet le texte d'une loi amendant la loi du 9 décembre 1920 relative à la Constitution et le secrétariat de la Société des Nations estime que la rédaction du nouvel article 5 et des articles 41, 44 f et 71 est, en tous points, conforme au texte figurant dans le rapport adopté par le Conseil, le 2 mars 1921 (*Journal Officiel,* II-7-663).

Reste la situation des principaux sénateurs (v. *J. off.* de la Société des Nations. II-7-665).

D'après la Constitution de Dantzig, telle qu'elle a été rédigée par l'Assemblée Constituante et soumise à l'approbation de la Société des Nations, le Président du Sénat et sept sénateurs étaient nommés pour douze ans et n'étaient pas obligés de démissionner au cas où l'Assemblée n'approuverait pas la politique du Sénat. Ces sénateurs n'avaient de responsabilité ni devant le Parlement, ni devant le peuple.

Cette situation fut signalée au Conseil de la Société des Nations par M. le professeur Attolico, faisant fonction de Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig avant l'arrivée du général Haking qui, lui-même, signala cette disposition constitutionnelle au Conseil dans son rapport du 3 février 1921.

Le Conseil a alors décidé de demander à la Ville libre de Dantzig de pourvoir à ce que les sénateurs de Dantzig soient rendus réellement et entièrement responsables devant le peuple et que, en ce qui concerne les sénateurs, nommés pour une période déterminée, la durée de leur mandat soit réduite de façon à donner à l'Assemblée populaire une

opportunité plus fréquente de se prononcer sur la confirmation de ses mandats. Il a recommandé une durée de quatre ans.

Le Président de la Ville libre de Dantzig s'étant rallié à cette solution, la résolution a été prise par le Conseil que la clause serait insérée à la Constitution (elle est devenue l'article 25).

A propos de la modification demandée par le Conseil de la Société des Nations aux termes de sa résolution du 4 avril 1922, sur cent vingt membres du Wolkstag, soixante-treize ont voté. Soixante ont été favorables à la modification demandée; dix-sept ont voté contre. Au moment du vote, les quarante-sept autres membres se sont retirés et se sont abstenus de voter pour ou contre. Or, cela est en opposition avec les termes de la Constitution qui exige qu'un vote ne peut être acquis que si les deux tiers des cent vingt membres du Parlement sont présents et si la motion réunit les deux tiers des voix. Ces conditions n'étaient donc pas remplies par l'adoption de l'amendement proposé. Mais le Haut Commissaire a répondu « que les règles de la Constitution ne pouvaient être appliquées à l'élaboration de cette Constitution avant qu'il ne l'ait sanctionnée en sa qualité de Haut Commissaire, conformément aux termes de l'article 103 du traité de Versailles qui ne fait nullement mention d'un quorum des deux tiers ou d'une majorité des deux tiers, mais se borne à exiger, par contre, l'agrément du Haut-Commissaire » et il a accepté la majorité de soixante voix en faveur de l'amendement.

En conséquence, le Conseil de la Société des Nations a voté la résolution prenant acte de la décision du Haut Commissaire d'agréer la Constitution et a porté acceptation définitive de la Constitution de la ville de Dantzig, conformément à l'article 106 du Traité de Versailles (1).

(1) Voir *J. off.*, III, n° 6 b, p. 668, 18e session tenue à Genève.

CHAPITRE II

Constitution de la ville libre de Dantzig [1].

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION DE L'ÉTAT

I. *Généralités.*

Article premier. — La ville de Dantzig et le territoire qui en dépend, forment un Etat libre sous le nom de Ville libre de Dantzig.

Art. 2. — Les armes de l'Etat sont : Sur un écu de gueules, deux croix d'argent superposées, surmontées d'une couronne d'or.

Le pavillon national et celui de la marine marchande présentent, sur fond rouge, dans le premier tiers en partant de la hampe et parallèlement à celle-ci, deux croix blanches superposées et surmontées d'une couronne jaune.

Art. 3. — La souveraineté réside dans le peuple.

(1) Voir au *Journal officiel* de la Société des Nations :
1re année, n° 2, pages 53-55; n° 3, pages 84-85; n° 4, page 208.
2e année, n° 2, pages 166-170; n° 7, pages 663-666.
3e année, n° 2, page 97 et Annexe 299; n° 6 (Partie II), page 532 et Annexe 346.
Texte du *Journal officiel* de la S. D. N., supplément spécial, n° 7.
V. Howard Lee Mc Bain and Lindsay Rogers. *The New Constitutions of Europe.* New-York, Doubleday, 1922.

Art. 4. — La langue officielle est l'allemand.

Les lois et l'administration garantiront à la partie de la population qui parle polonais la liberté de son développement national, notamment l'emploi de sa langue maternelle dans l'enseignement, dans l'administration intérieure et devant les tribunaux. L'application de ces dispositions sera réglée par la loi.

Art. 5. — La Ville libre de Dantzig ne pourra pas, sans le consentement préalable de la Société des Nations dans chaque cas :

1° Servir de base militaire ou navale;

2° Elever des fortifications;

3° Autoriser la fabrication de munitions ou de matériel de guerre sur son territoire.

II. *Assemblée populaire.*

Art. 6. — L'Assemblée populaire (Volkstag) est composée de cent vingt membres.

Art. 7. — Les membres de l'Assemblée sont les représentants du peuple entier. Ils ne relèvent que de leur conscience et ne sont liés par aucun mandat.

Art. 8. — Les députés sont élus au suffrage universel égal, direct et secret, par les ressortissants de l'Etat, hommes et femmes, âgés de plus de vingt ans, sur la base de la représentation proportionnelle.

Sont éligibles les électeurs âgés de plus de vingt-cinq ans.

Sont exclus de l'exercice du droit de vote :

a) Les interdits, les personnes en tutelle provisoire ou celles qui sont élevées sous surveillance officielle;

b) Les personnes qui ont été privées de leurs droits civiques en vertu d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

Art. 9. — L'Assemblée populaire est élue pour quatre ans. Les élections auront lieu un dimanche de novembre. La

durée du mandat commence à courir du 1er janvier qui suit l'élection.

Les détails seront réglés par la loi électorale.

Art. 10. — Les protestations contre la validité de l'élection des membres de l'Assemblée sont portées devant le Tribunal suprême de la ville libre de Dantzig qui statue après débats oraux et publics.

Tout électeur a le droit d'élever une protestation. Celle-ci devra être introduite et justifiée devant le Tribunal suprême de la Ville libre dans les quatre semaines qui suivront la proclamation officielle du résultat de l'élection.

Les procès-verbaux des élections, une fois clos, seront soumis à l'Assemblée.

S'il s'élève des doutes sur l'éligibilité d'un membre de l'Assemblée, le Tribunal suprême de la Ville libre de Dantzig statue à la requête de l'Assemblée populaire.

Art. 11. — L'Assemblée populaire élit son président, son vice-président et ses secrétaires; elle arrête son règlement.

Art. 12. — L'Assemblée populaire se réunit sur convocation de son Président. Elle doit être convoquée si le Sénat le demande, ou sur la proposition écrite et motivée d'un sixième au moins des membres de l'Assemblée.

Elle se réunit pour la première fois sur convocation du Sénat, au plus tard le 15 janvier.

Art. 13. — Le Président assure l'ordre intérieur et exerce les pouvoirs de police dans les bâtiments de l'Assemblée. L'administration de l'Assemblée relève de lui; il ordonne les recettes et les dépenses de la Chambre dans les limites du budget et représente la Ville libre dans toutes les affaires juridiques et contentieuses de son administration.

Art. 14. — Les délibérations de l'Assemblée sont publiques. Sur la demande du Sénat ou d'un sixième au moins des membres, le huis clos peut être prononcé à la majorité des deux tiers.

Art. 15. — Les comptes rendus fidèles des délibérations

des séances publiques ne donnent lieu à aucune responsabilité.

Art. 16. — Le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres élus sont présents.

Art. 17. — Les résolutions de l'Assemblée sont prises à la majorité simple des voix, à moins que la Constitution n'en dispose autrement.

Art. 18. — Le Sénat est invité à chaque séance de l'Assemblée populaire. Les membres et les commissaires du Sénat ont, à n'importe quel moment, le droit de prendre la parole. Ils sont soumis au pouvoir disciplinaire du Président.

L'Assemblée populaire et ses commissions peuvent exiger la présence d'un membre quelconque du Sénat.

Art. 19. — L'Assemblée populaire est en droit de demander au Sénat des renseignements sur toute affaire intéressant l'Etat, ainsi que de contrôler l'exécution de ses décisions et l'emploi des revenus de l'Etat. Les questions qui font l'objet d'une demande de renseignements devront être, au préalable, communiquées au Sénat par écrit.

Au cas où il s'élèverait des doutes sur la légalité ou la moralité de mesures gouvernementales ou administratives, l'Assemblée populaire a le droit et — si la demande en est faite par un cinquième de ses membres — le devoir d'instituer des commissions d'enquête.

Les commissions d'enquête ne sauraient intervenir dans une instruction judiciaire ou disciplinaire en cours. Ces commissions recueillent, en séance publique, les preuves jugées opportunes par elles ou par les promoteurs de l'enquête. Le huis clos peut être prononcé par la Commission d'enquête à la majorité des deux tiers. Le règlement fixe la procédure de la Commission et détermine le nombre de ses membres. Les autorités judiciaires et administratives sont tenues de donner suite à toute requête de ces commissions en vue de la production des témoignages. Les dossiers des autorités doivent être produits à leur demande. Les

dispositions du Code de procédure pénale seront applicables par analogie aux enquêtes des commissions et des autorités requises par elles; il ne sera toutefois pas touché au secret des lettres, de la poste, des télégraphes ou des téléphones.

Art. 20. — Nul ne peut, en raison de son vote ou des opinions émises dans l'exercice de son mandat de député, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement, ni être actionné en responsabilité en dehors de l'Assemblée.

Art. 21. — Aucun député ne peut, sans l'autorisation de l'Assemblée, être poursuivi ou être arrêté pour un fait punissable, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit ou, au plus tard, le lendemain du jour où l'acte aura été commis. La même autorisation est exigée pour toute autre mesure restrictive de la liberté individuelle qui serait de nature à porter atteinte à l'exercice des fonctions de député.

Toute procédure pénale ou disciplinaire contre un député, et toute détention ou autre mesure restrictive de la liberté individuelle d'un député seront, à la demande de l'Assemblée populaire, suspendues pendant la durée de son mandat.

Art. 22. — Les députés sont en droit de refuser leur témoignage au sujet de personnes qui leur confient, en leur qualité de député, ou auxquelles ils ont confié, dans l'exercice de leurs fonctions de député, certains faits, aussi bien qu'au sujet de ces faits eux-mêmes. A l'égard de la saisie de papiers, ils sont assimilés aux personnes auxquelles la loi reconnaît le droit de refuser leur témoignage.

Aucune perquisition ou saisie ne peut avoir lieu dans les locaux de l'Assemblée populaire, qu'avec l'assentiment du Président.

Art. 23. — Les députés reçoivent une indemnité qui sera fixée par une loi spéciale.

Art. 24. — Les fonctionnaires, employés et ouvriers, n'ont besoin d'aucun congé pour exercer leurs fonctions de membres de l'Assemblée populaire, des Conseils de district

et de commune, des Offices administratifs ou des Commissions.

Si une personne, appartenant à l'une des catégories désignées ci-dessus, est portée sur une liste de candidats à une élection, le congé nécessaire à la préparation de son élection lui sera accordé, à dater du premier jour de la campagne électorale.

III. *Le Sénat.*

Art. 25. — Le Sénat se compose d'un Président, d'un Vice-Président et de vingt sénateurs.

Le Président et les sept autres sénateurs principaux sont élus par l'Assemblée populaire pour une durée de quatre ans. Les élections devront avoir lieu après un délai de six mois et avant l'expiration de douze mois à dater du commencement du mandat d'une Assemblée populaire issue de nouvelles élections. Les candidats élus entreront en fonctions un an après le début du mandat de cette Assemblée. En cas de démission ou de décès, le remplaçant du sénateur démissionnaire ou décédé sera nommé pour le reste de la durée du mandat de son prédécesseur. Les mandats du Président et des sept autres sénateurs principaux élus par la première Assemblée populaire devront expirer un an après le début du mandat de l'Assemblée populaire issue de nouvelles élections.

Le Vice-Président et les treize sénateurs secondaires seront élus par le Volkstag pour une durée indéterminée.

Le vote a lieu au scrutin secret. Est élu quiconque a obtenu la majorité des votes exprimés; si la majorité absolue n'est pas atteinte au premier tour, on vote au second tour entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si les deux candidats obtiennent le même nombre de voix au deuxième tour de scrutin, le Président de l'Assemblée tire au sort le nom de celui d'entre eux qui sera proclamé élu.

Art. 26. — Pour être éligible au Sénat, il faut avoir vingt-cinq ans révolus. Les sénateurs sont rééligibles.

Ne sont pas éligibles :

a) Les interdits, ou les personnes dont la capacité de contracter a été restreinte, ainsi que les personnes en tutelle provisoire;

b) Les personnes qui ont été privées de leurs droits civiques en vertu d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée;

c) Les personnes en état de faillite.

Art. 27. — Nul n'est tenu d'accepter l'élection au Sénat. Les membres du Sénat peuvent également démissionner en tout temps.

Art. 28. — Le sénateur nouvellement élu sera installé dans ses fonctions, en présence du Sénat, par le Président du Sénat ou son représentant, au cours de la première séance de l'Assemblée populaire qui suivra l'élection, ou dans le cas mentionné à la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 25, après l'entrée en fonctions.

Le nouveau sénateur devra, en serrant la main du Président (durch Handschlag), affirmer solennellement :

« *Je promets de remplir fidèlement les devoirs qui m'incombent comme membre du Sénat et de m'acquitter consciencieusement des fonctions de ma charge; je promets d'observer la Constitution et les lois, de garder le secret sur toutes les questions qu'il me sera prescrit de taire et de consacrer tous mes efforts à la prospérité de la Ville libre de Dantzig.* »

La promesse pourra être complétée d'une formule religieuse de serment.

Art. 29. — Les sénateurs secondaires doivent, pour exercer leurs fonctions, jouir de la confiance de l'Assemblée populaire; ils sont responsables devant elle de leurs actes officiels.

Tout sénateur secondaire auquel l'Assemblée populaire,

par un vote exprès, retire sa confiance, cesse de faire partie du Sénat.

Art. 30. — Tout sénateur auquel s'applique un des cas d'inégibilité prévus à l'article 26 cesse de faire partie du Sénat.

Art. 31. — En cas de démission générale, le Sénat démissionnaire continue à expédier les affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau Sénat.

Art. 32. — Tout sénateur peut, à la suite d'un vote de l'Assemblée populaire, être mis en accusation pour violation délictueuse de la Constitution ou d'une loi. La proposition de mise en accusation doit être signée par un quart au moins des membres de l'Assemblée populaire. Le cas est jugé par la Cour suprême de la Ville libre.

Les détails seront réglés par une loi spéciale.

Art. 33. — Les sénateurs principaux reçoivent un traitement fixé par la loi. Une loi spéciale déterminera le chiffre de leur pension et les allocations revenant aux survivants.

Les sénateurs secondaires reçoivent une indemnité fixée par une loi spéciale.

Art. 34. — Les sénateurs principaux ne peuvent remplir aucune autre fonction publique, ni exercer, sans l'autorisation du Sénat, aucune autre profession; les sénateurs secondaires ne peuvent exercer de fonctions publiques qu'avec l'autorisation du Sénat.

Les sénateurs ne pourront faire partie du Conseil d'administration ou de surveillance d'une Société ayant un caractère lucratif qu'avec l'assentiment du Sénat.

Art. 35. — Le Sénat règle la marche de ses travaux et répartit les affaires entre ses membres.

Art. 36. — Le Président du Sénat dirige et contrôle l'ensemble des travaux de l'administration. Dans tous les cas où le vote préalable du Sénat entraînerait une perte de temps préjudiciable, le Président devra expédier provisoirement lui-même les affaires incombant au Sénat, de con-

cert avec le Vice-Président, ou en cas d'empêchement de celui-ci, de concert avec le sénateur le plus ancien.

Il sera toutefois tenu d'en référer au Sénat, au cours de la séance suivante, pour obtenir son approbation ou lui permettre de prendre une autre décision.

Art. 37. — Les séances du Sénat ne sont pas publiques. Le quorum est atteint lorsque la moitié au moins de ses membres sont présents. Les résolutions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Aucun membre ne peut prendre part à une délibération ou à un vote sur une question qui touche à ses intérêts personnels ou à ceux de ses proches; il devra quitter la salle des séances pendant la délibération.

Art. 38. — Le Sénat détermine les directions politiques et en porte les responsabilités devant l'Assemblée populaire.

Art. 39. — Le Sénat est la plus haute autorité du territoire. Il lui incombe, notamment :

a) De publier les lois dans le délai d'un mois après leur adoption dans les formes constitutionnelles, et d'édicter les règlements nécessaires à leur publication;

b) De diriger, sous sa propre autorité, l'administration de l'Etat, dans le cadre de la Constitution, des lois et du budget de l'Etat, et d'exercer le contrôle de toutes les autorités du territoire;

c) D'établir le projet de budget;

d) D'administrer les biens et les revenus de l'Etat, d'ordonnancer les recettes et les dépenses, et de soutenir les droits de l'Etat;

e) De nommer les fonctionnaires, sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi;

f) D'aviser, dans le cadre de la Constitution et des lois, à la sécurité et à la prospérité de l'Etat et de tous les ressortissants de l'Etat, et de prendre les mesures utiles à cet effet.

Art. 40. — Le Sénat possède le droit de grâce.

Art. 41. — Le Sénat représente la ville libre de Dantzig pour autant que cela n'est pas contraire aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la Ville libre de Dantzig par le Gouvernement polonais, en conformité avec l'article 104, paragraphe 6, du Traité de Paix de Versailles.

Les pièces officielles sont signées, au nom de la Ville libre de Dantzig, par le Président ou le Vice-Président et un autre membre du Sénat (1).

Art. 42. — Le Sénat de la Ville libre doit communiquer à la Société des Nations, sur sa demande et à tout moment, des informations officielles sur toutes les affaires publiques de la Ville libre.

IV. *Législation.*

Art. 43. — Pour établir une loi, il faut le vote concordant de l'Assemblée populaire et du Sénat.

Si le Sénat n'adopte pas un texte voté par l'Assemblée populaire dans les quinze jours, le projet de loi retourne à l'Assemblée populaire.

Si l'Assemblée populaire maintient son texte, le Sénat, dans le délai d'un mois, est tenu de l'adopter ou de le soumettre à la consultation populaire (referendum).

Art. 44. — Les lois entrent en vigueur le huitième jour qui suivra celui où le fascicule du *Bulletin des lois* de la Ville libre qui les contient aura été distribué dans la ville de Dantzig, sauf disposition législative contraire.

Art. 45. — Une loi est aussi nécessaire pour :

a) Le budget annuel;

b) L'émission d'emprunts;

c) La création de monopoles et la concession de privilèges;

d) La modification des limites des communes;

e) L'amnistie générale;

(1) *J. off.*, II-2-168 sv.

f) La conclusion de traités avec d'autres Etats, cette stipulation ne devant pas porter entrave aux stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la ville libre de Dantzig par le Gouvernement polonais, en conformité avec l'article 104, paragraphe 6, du Traité de Paix de Versailles.

Art. 46. — L'initiative des lois appartient au Sénat, aux membres de l'Assemblée populaire, ou à la représentation professionnelle à créer par la loi.

Les projets de loi ayant trait aux questions de politique économique ou sociale devront être soumis à la représentation professionnelle pour avis.

Art. 47. — Il y a lieu de procéder à un referendum lorsque le dixième des électeurs le demande, en soumettant un projet de loi complètement élaboré. Le projet doit être soumis à l'Assemblée populaire par le Sénat, qui fait connaître sa manière de voir. Le referendum n'a pas lieu si le projet de loi est adopté sans modification par l'Assemblée populaire.

Art. 48. — Pour le budget, les lois d'impôt et les lois sur les traitements, il n'y a lieu à referendum que si le Sénat le demande.

Tout ressortissant de l'Etat ayant droit de vote à l'élection des membres de l'Assemblée populaire peut prendre part au referendum. La décision est acquise à la majorité des suffrages exprimés. Une décision de l'Assemblée populaire ne peut être infirmée par un referendum que si la majorité des électeurs prend part au vote.

La procédure du referendum sera réglée par la loi.

Art. 49. — Une décision de l'Assemblée populaire portant amendement à la Constitution n'est valable que si l'amendement est adopté en deux lectures, séparées par un intervalle d'un mois au moins, à la majorité des deux tiers, et en présence des deux tiers au moins des députés élus.

Au cas où un amendement à la Constitution est soumis

au referendum, il doit obtenir l'assentiment de la majorité des électeurs.

Les modifications apportées à la Constitution n'entreront en vigueur qu'après communication à la Société des Nations et après déclaration par celle-ci qu'elle n'a pas d'objection à élever contre ces modifications.

V. *L'Administration.*

Art. 50. — Toutes les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être évaluées par prévision pour chaque exercice et incorporées dans le budget de l'Etat. L'exercice budgétaire commence le 1er avril et se termine le 31 mars.

Art. 51. — Au cas où, à la fin d'un exercice financier, le budget de l'exercice suivant n'a pas été voté, le Sénat est tenu de soumettre un projet de budget provisoire. Il n'est en droit de percevoir les impôts et autres taxes existant jusque-là que pour six mois à dater de l'expiration de l'exercice financier et ne peut effectuer que les paiements nécessaires à l'entretien d'institutions ayant existence légale ou à l'exécution de mesures prévues par la loi; il est, de plus, autorisé à remplir les obligations qui incombent juridiquement à l'Etat et à poursuivre les constructions et autres travaux publics qui ont déjà fait l'objet d'ouvertures de crédits dans le budget précédent.

Art. 52. — Des ressources ne peuvent être créées par la voie du crédit qu'en cas de besoins extraordinaires et, en règle générale, seulement pour des dépenses productives.

Art. 53. — Les décisions de l'Assemblée populaire qui entraîneraient des dépenses extra-bugétaires doivent définir également les mesures propres à assurer le règlement de ces dépenses.

Art. 54. — Les dépassements de crédits ou les dépenses non prévues par le budget doivent être soumis à l'approbation ultérieure de l'Assemblée populaire. Cette approbation

ne sera accordée qu'en cas de nécessité imprévue et inéluctable.

Art. 55. — Les comptes du budget seront vérifiés et apurés par un bureau des comptes indépendant. Le relevé général des comptes de chaque exercice budgétaire, accompagné d'un exposé des dettes de l'Etat, sera soumis à l'Assemblée populaire avec les observations du bureau des comptes, pour la décharge du Sénat.

Art. 56. — L'assentiment du Conseil des finances est requis :

a) Pour créer de nouveaux impôts;

b) Pour émettre ou donner des garanties;

c) Pour engager des dépenses dont la contre-partie n'existe pas encore, ou dont la contre-partie doit être assurée par voie d'emprunt.

Au cas où le Conseil des finances ne donne pas son assentiment, il doit en informer le Sénat dans un délai de deux semaines et motiver par écrit sa décision dans un nouveau délai de deux semaines. L'Assemblée populaire doit alors prendre une nouvelle décision.

La composition et la procédure du Conseil des finances seront fixées par une loi spéciale.

Art. 57. — Les chemins de fer, les postes, les télégraphes et les téléphones de la Ville libre sont, sans préjudice de la Convention conclue aux termes de l'article 104 du Traité de Paix du 28 juin 1919, affaire de l'Etat.

Art. 58. — Pour l'administration ou le contrôle permanent des différentes entreprises publiques, il sera créé des offices dont pourront faire partie, à titre de membres honoraires, des ressortissants de l'Etat ayant droit de vote.

Ces offices relèvent du Sénat sous tous les rapports.

Les détails seront réglés par la loi.

Art. 59. — Des commissions pourront être instituées pour l'expédition de tâches passagères.

Art. 60. — Dans le cas où des commissions internationa-

les devront être instituées en vertu de conventions internationales pour l'administration d'installations ou d'entreprises, ou pour l'expédition de tâches permanentes ou passagères, les représentants à désigner par la Ville libre seront élus par l'Assemblée populaire. L'Assemblée populaire pourra commettre à l'une de ses commissions, ou au Sénat, le soin de procéder à cette désignation.

VI. *L'administration de la justice.*

Art. 61. — Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi.

Art. 62. — Il ne peut être établi de tribunaux extraordinaires. Nul ne peut être soustrait au juge indiqué par la loi.

Art. 63. — La constitution et la compétence des tribunaux seront fixées par la loi.

Art. 64. — Les juges de la juridiction ordinaire sont élus à vie par une Commission spéciale, composée du Président et d'un membre du Sénat, des trois Présidents de l'Assemblée populaire, du Président du Tribunal, de trois juges élus par l'ensemble des juges et de deux avocats élus par l'ensemble du Barreau de la ville de Dantzig. Les mesures de détail, notamment en ce qui concerne le remplacement des membres de la Commission empêchés, la procédure d'élection et le mode de scrutin, seront fixées par la loi.

Art. 65. — Les juges ne peuvent contre leur volonté être privés, définitivement ou passagèrement, de leur emploi ou déplacés, ou être mis à la retraite, que par le fait d'une décision judiciaire, et seulement pour les motifs et dans les formes que déterminent les lois. La législation peut établir des limites d'âge pour les juges mis à la retraite.

La suspension provisoire d'emploi, qui a lieu par l'effet de la loi, n'est pas visée par la présente disposition.

En cas de modification dans l'organisation des tribunaux, ou de leurs ressorts, la Commission visée à l'article 64

pourra, même contre la volonté des intéressés, les déplacer ou les relever de leur emploi, mais seulement en leur laissant leur plein traitement.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux juges commerciaux, aux échevins, ni aux jurés.

Art. 66. — Les conditions d'éligibilité des juges et leur statut officiel seront fixés par une loi spéciale, qui ne pourra être modifiée que dans les formes prévues à l'article 49.

VII. *Organisations communales.*

Art. 67. — Le territoire de l'Etat est divisé en districts urbains et en districts ruraux.

Art. 68. — Les districts ruraux, les villes et les communes jouissent de l'autonomie administrative sous le contrôle du Sénat, conformément aux dispositions de lois spéciales; des affaires relevant de l'administration de l'Etat pourront également leur être confiées.

Art. 69. — La ville de Dantzig forme une commune spéciale de l'Etat ayant des biens lui appartenant en propre.

Les affaires communales de la ville de Dantzig sont considérées comme affaires d'Etat; elles sont dirigées par le Sénat et l'Assemblée populaire.

Les décisions concernant les affaires communales de la ville de Dantzig appartiennent à un Conseil municipal élu par l'Assemblée populaire. L'Assemblée populaire choisit, dans son propre sein et parmi d'autres citoyens de la ville de Dantzig, les membres de ce Conseil. La composition et la compétence du Conseil municipal de Dantzig seront réglées par une loi spéciale.

Art. 70. — Les règles établies pour les élections à l'Assemblée populaire s'appliquent également aux élections municipales, des districts ou des communes; toutefois, les électeurs doivent avoir six mois de résidence.

DEUXIÈME PARTIE

DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX

Art. 71. — Les droits et devoirs fondamentaux servent de guide et de limites à la législation, à l'administration de la justice et à l'exercice des fonctions publiques.

I. *Des personnes.*

Art. 72. — La qualité de citoyen s'acquiert et se perd en vertu de dispositions établies par une loi.

Les principes du projet de loi prévu par cet article seront soumis à l'examen de la Société des Nations, au plus tard le 23 mai 1921.

Art. 73. — Tous les ressortissants de la Ville libre sont égaux devant la loi; il ne peut être créé de loi d'exception.

Hommes et femmes ont les mêmes droits et devoirs civiques.

Il n'existe pas de privilèges ou d'inégalités de droit public tenant à la naissance, à la classe ou à la religion.

Des titres — exception faite des grades académiques — ne peuvent être conférés que lorsqu'ils désignent un emploi ou une fonction.

Il ne peut être conféré par la Ville libre ni ordres ni décorations.

Aucun ressortissant dantzicois ne peut accepter de titre ni d'ordre.

Les appellations nobiliaires ne vaudront plus que comme partie du nom et il ne devra plus en être conféré.

Art. 74. — La liberté individuelle est inviolable. La liberté individuelle ne peut être atteinte ou supprimée par la puissance publique qu'en vertu de lois.

Les personnes privées de leur liberté sont, au plus tard

dans la journée qui suit, informées par quelle autorité la privation de liberté a été ordonnée et pour quels motifs; elles doivent, sans retard, être mises en mesure de produire leurs réclamations contre la privation de leur liberté.

Art. 75. — Tous les ressortissants de l'Etat jouissent du droit de libre circulation dans la Ville libre et peuvent séjourner ou s'établir où il leur plaît, acquérir des immeubles et gagner librement leur vie. Il ne peut être apporté de limitation à ce droit que par une loi.

Art. 76. — Tout ressortissant de l'Etat est autorisé à émigrer en d'autres pays. L'émigration ne peut être limitée que par une loi.

Vis-à-vis de l'étranger, tous les ressortissants de l'Etat sur le territoire ou hors du territoire ont droit à la protection de l'Etat.

Aucun ressortissant de l'Etat ne peut être extradé à un gouvernement étranger pour être poursuivi ou puni.

Art. 77. — Les institutions créées par l'Etat aux frais de la communauté et servant à la colonisation intérieure ne doivent pas être utilisées au détriment d'une nationalité particulière.

Art. 78. — Le secret des lettres ainsi que le secret postal, télégraphique et téléphonique sont inviolables. Il ne peut être apporté d'exceptions que par une loi.

Art. 79. — Chacun a le droit, dans les limites des lois, d'exprimer son opinion verbalement, par écrit et de toute autre manière. Aucune situation de travail ou d'emploi ne peut priver de ce droit et il ne doit être porté préjudice à quiconque pour avoir fait usage de ce droit.

Il n'y a pas de censure. Des dérogations pourront être apportées par la loi en ce qui concerne les cinématographes. La lutte contre la littérature immorale et indécente, ainsi que la protection de la jeunesse en matière d'exhibitions et de représentations publiques, devront donner lieu à réglementation légale.

Art. 80. — Le mariage, en tant que fondement de la vie de famille, est placé sous la protection particulière de l'Etat; il repose sur l'égalité de droits des deux sexes.

Les familles nombreuses ont droit à des mesures qui compensent leurs charges. La maternité a droit à la protection et à la sollicitude de l'Etat.

Art. 81. — L'éducation physique, intellectuelle et sociale de leur progéniture est le premier devoir et le droit naturel des parents. La communauté politique surveille la manière dont ils s'en acquittent.

Art. 82. — La législation doit procurer aux enfants naturels, pour leur développement physique, intellectuel et social, les mêmes conditions qu'aux enfants légitimes.

Art. 83. — La jeunesse doit être protégée contre l'exploitation ainsi que contre l'abandon moral, intellectuel ou physique. Les mesures de protection par voie de contrainte ne peuvent être ordonnées qu'en vertu de la loi.

Art. 84. — Tous les ressortissants de l'Etat ont le droit, sans déclaration ni permission spéciale, de se réunir paisiblement et sans armes. Les réunions en plein air doivent faire l'objet d'une déclaration et peuvent être interdites en cas de danger immédiat pour la sécurité publique. Des mesures spéciales pourront être prises en vue de protéger l'Assemblée populaire. Les cortèges religieux ne sont pas astreints à la déclaration.

Art. 85. — Tous les ressortissants de l'Etat ont le droit, pour des buts qui ne sont pas contraires aux lois pénales, de constituer des sociétés ou des associations. Cette stipulation s'applique également aux sociétés et associations religieuses. Toute association est libre d'acquérir la capacité juridique conformément aux prescriptions du droit civil. Cette capacité ne saurait lui être refusée pour le motif qu'elle vise un but politique, social ou religieux.

Art. 86. — Le domicile de chaque ressortissant de l'Etat est pour lui un refuge libre et inviolable. Il ne peut y être apporté d'exception que par des lois.

Art. 87. — Il est du devoir de chaque ressortissant de l'Etat de protéger la Constitution contre les attaques illégales.

Art. 88. — Tous les ressortissants de l'Etat, sans distinction, contribuent, dans la proportion de leurs moyens, à toutes les charges publiques, conformément aux lois.

Art. 89. — Tous les ressortissants de l'Etat sont tenus de prêter, conformément aux lois, leurs services personnels à l'Etat et à la commune.

Art. 90. — Tous les ressortissants de l'Etat ont le devoir, conformément aux lois, d'assumer des fonctions honorifiques.

II. *Des fonctionnaires.*

Art. 91. — Tous les ressortissants de l'Etat, hommes et femmes, sont admissibles aux fonctions publiques selon leurs aptitudes et les capacités dont ils ont fait preuve.

Dès l'entrée en vigueur de la Constitution de la Ville libre, des lois spéciales fixeront les droits et le traitement des fonctionnaires. Les représentations des fonctionnaires actuellement existantes devront être consultées lors de la préparation de ces lois.

Art. 92. — Les fonctionnaires sont nommés à vie, sauf dans les cas prévus par la Constitution ou par une loi. La pension de retraite et les allocations aux survivants sont réglées par la loi. Les droits régulièrement acquis des fonctionnaires sont inviolables. Les voies juridiques sont ouvertes aux fonctionnaires pour la revendication de leurs droits pécuniaires.

Les fonctionnaires ne peuvent être temporairement suspendus de leur emploi, destitués, mis provisoirement ou définitivement à la retraite ou déplacés dans un autre emploi avec traitement inférieur que dans les conditions et les formes fixées par la loi. Contre toute condamnation disciplinaire, il doit être ouvert une voie de recours et la possibilité d'une procédure de revision. Aucun fait défa-

vorable ne doit être porté au dossier d'un fonctionnaire avant qu'il n'ait été mis en mesure de s'expliquer à ce sujet. Le fonctionnaire a le droit de prendre connaissance de son dossier personnel.

Art. 93. — Les fonctionnaires sont les serviteurs de la collectivité, non d'un parti. La liberté d'opinion politique et la liberté d'association leur sont assurées. Aucune atteinte ne saurait y être apportée.

Art. 94. — Les fonctionnaires recevront, en vertu de dispositions légales spéciales, des représentations particulières.

Art. 95. — Les instituteurs et institutrices des écoles publiques sont fonctionnaires immédiats de l'Etat. Cette stipulation n'affecte en rien les obligations relatives à l'entretien des écoles.

III. *Religion et Communautés religieuses.*

Art. 96. — Il existe pleine liberté de croyance et de conscience. Le libre exercice de la religion est garanti et placé sous la protection de l'Etat. La jouissance des droits civils ou civiques ainsi que l'admission aux emplois publics sont indépendantes de la confession religieuse.

Nul n'est tenu de déclarer ses convictions religieuses. Les autorités n'ont le droit de s'enquérir de la communauté religieuse à laquelle appartient un individu que dans la mesure où des droits et des devoirs en découlent, ou en vue d'établir un recensement ordonné par la loi.

Nul ne peut être astreint à une pratique ou à une cérémonie ecclésiastique.

Dans le cas où le serment prescrit par les lois en vigueur contient une formule religieuse, la prestation de serment peut être également considérée comme valable, si l'assermenté remplace la formule religieuse par les mots : « *Je jure* »; quant au reste, rien n'est changé dans la forme du serment, telle qu'elle est fixée par la loi.

Les communautés religieuses sont autorisées à se servir des formules solennelles d'affirmation par lesquelles elles ont coutume de remplacer le serment.

Art. 97. — Les communautés religieuses qui sont corporations de droit public sont autorisées à percevoir des impôts de leurs membres sur la base des rôles civils d'impôts.

Art. 98. — Sont garantis le droit de propriété et autres droits des communautés et associations religieuses sur leurs établissements consacrés au culte, à l'éducation ou à la bienfaisance, ainsi que sur leurs fondations et autres biens.

Art. 99. — Dans la mesure où il est nécessaire de célébrer le culte et d'administrer les secours dans les hôpitaux, les prisons et autres établissements publics, les communautés religieuses sont autorisées à déployer leur activité religieuse; mais il ne devra être exercé de contrainte d'aucune sorte.

Art. 100. — Le dimanche et les jours fériés reconnus par l'Etat restent protégés par la loi comme jours de repos physique et d'édification spirituelle.

IV. *Education et écoles.*

Art. 101. — L'art, la science et leur enseignement sont libres. L'Etat leur accorde sa protection et est tenu de contribuer largement à leur progrès.

Art. 102. — L'enseignement sera réglé dans son ensemble par une loi préparée avec la collaboration des représentations existantes du Corps enseignant.

L'enseignement est tout entier sous le contrôle de l'Etat. L'inspection des écoles est exercée par des fonctionnaires attachés exclusivement à ces fonctions et ayant reçu la préparation technique nécessaire.

Art. 103. — L'instruction est obligatoire pour tous. Elle est donnée en principe à l'école primaire, qui comporte au

moins huit années d'études, puis à l'école complémentaire ou technique, pour les jeunes gens des deux sexes, jusqu'à l'âge de dix-huit ans révolus.

L'entretien des écoles publiques est affaire de l'Etat. Celui-ci peut associer les communes aux charges en découlant.

L'enseignement et les moyens d'étude dans les écoles primaires et complémentaires sont gratuits.

Art. 104. — L'enseignement public sera organisé d'après un plan d'ensemble sur la base de l'école paritaire (interconfessionnelle). Les écoles d'autre nature, déjà existantes, seront maintenues. Il conviendra également de tenir compte des désirs légitimes des parents ou tuteurs en ce qui concerne la création de nouvelles écoles de ce genre, à condition que le fonctionnement de l'organisation scolaire n'ait pas à souffrir.

Tout le système de l'enseignement populaire, moyen et secondaire, est édifié sur la base de l'école fondamentale commune pour tous. Pour édifier cet enseignement, on tiendra compte de la diversité des vocations. Pour admettre un enfant dans une école déterminée, on tiendra compte de ses aptitudes et de ses inclinations, ainsi que de la volonté de ses parents ou tuteurs, non de la situation économique ou sociale de ses parents.

L'enseignement et les moyens d'étude dans les écoles moyennes et secondaires seront également gratuits pour les enfants capables appartenant à des familles modestes.

Il sera prélevé sur les fonds publics des sommes destinées à permettre aux jeunes gens capables, appartenant à des familles modestes, de fréquenter les hautes écoles et les universités.

Art. 105. — Les écoles privées destinées à remplacer les écoles publiques sont soumises à l'autorisation préalable de l'Etat et aux lois de l'Etat. L'autorisation ne peut être accordée que si l'école privée n'est pas inférieure à l'école publique dans son programme, son organisation et la for-

mation scientifique de son personnel enseignant, et qu'elle ne contribue pas à créer une séparation entre les élèves d'après la situation des parents. L'autorisation doit être également refusée lorsque la situation économique et juridique du personnel enseignant n'est pas suffisamment assurée.

Il ne sera pas créé de nouvelles écoles préparatoires privées; celles qui existent seront supprimées.

La suppression des écoles privées — y compris les écoles préparatoires privées — donnera toujours lieu à indemnité. Les dispositions de détail seront réglées par la loi.

Art. 106. — L'enseignement religieux est matière ordinaire du programme des écoles. Il est donné en harmonie avec les doctrines fondamentales des communautés religieuses, sans préjudice du droit de contrôle de l'Etat.

Ne donneront l'enseignement religieux et ne s'acquitteront de pratiques cultuelles que les maîtres qui en auront exprimé la volonté; quant aux enfants, ils pourront être exemptés des matières d'enseignement religieux et des cérémonies ou pratiques cultuelles si les personnes qui ont à décider de l'enseignement religieux de l'enfant en manifestent la volonté.

Art. 107. — Il conviendra de veiller à ce que l'enseignement dans les écoles publiques ne blesse pas les sentiments de ceux qui pensent autrement.

Art. 108. — L'instruction civique est matière du programme des écoles. Chaque élève, ses années d'école terminées, reçoit un exemplaire de la Constitution.

Art. 109. — Les monuments artistiques, historiques ou d'ordre naturel, ainsi que les paysages, jouissent de la protection et des soins de l'Etat.

Il est du devoir de l'Etat d'empêcher le transfert du patrimoine d'art à l'étranger.

V. *Vie économique.*

Art. 110. — La propriété est garantie. Une expropriation

ne peut avoir lieu qu'en vertu de dispositions législatives, dans l'intérêt public et moyennant une juste indemnité. La voie judiciaire est ouverte en cas de contestation sur le montant de cette indemnité.

Art. 111. — Le sol, avec ses ressources et ses richesses, sera soumis à un statut légal de nature à empêcher tout abus et à donner à chaque famille de la Ville libre la possibilité de se créer un foyer familial ou, à celles qui ont reçu une formation agricole professionnelle, un domaine familial, assurés à leurs fins d'une façon durable. Dans cette législation à intervenir sur les foyers familiaux, il sera particulièrement tenu compte des familles nombreuses, des infirmes de guerre et des invalides du travail.

La plus-value imméritée qui se produit sur un bien-fonds, sans dépense de travail ni de capital, doit profiter à la communauté.

Art. 112. — Des entreprises économiques privées peuvent, en vertu d'une loi spéciale et contre indemnité, être transférés au domaine public, dans la mesure où l'intérêt commun le demande.

Art. 113. — La liberté d'association pour la défense et l'amélioration des conditions du travail et de la vie économique est garantie à chacun et à toutes les professions. Toutes les conventions et mesures qui tendent à limiter ou à entraver cette liberté sont contraires au droit.

Art. 114. — Pour conserver la santé et la capacité de travail, protéger la maternité et parer aux conséquences économiques de la vieillesse, de la faiblesse et des vicissitudes de la vie, y compris le chômage, l'Etat crée un système étendu d'assurances avec la collaboration prépondérante des assurés.

Art. 115. — Les ouvriers et employés choisissent parmi eux des commissions (*Betriebsausschüsse*), distinctes pour les ouvriers et les employés. Ces commissions sont appelées, en commun et sur un pied d'égalité avec les patrons, à colla-

borer à la réglementation des conditions de salaire et de travail. Les détails seront réglés par une loi.

Les organisations des deux parties et les contrats qu'elles concluent entre elles sont reconnus.

En vue de défendre les intérêts sociaux et économiques des ouvriers et employés et de favoriser le développement économique général des forces productives, il sera créé une Chambre du travail, conformément au deuxième paragraphe de l'article 46.

DISPOSITIONS FINALES ET MESURES DE TRANSITION

Art. 116. — La Constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919 est abrogée. Toutes les lois et ordonnances en vigueur sur le territoire de la ville libre de Dantzig au moment de la promulgation de la présente Constitution restent valables, pour autant qu'elles ne sont pas abrogées par la présente Constitution ou par une loi.

L'Assemblée populaire est tenue, dès sa réunion, de nommer une Commission pour examiner toutes les ordonnances qui ont été rendues depuis le 10 janvier 1920.

Art. 117. — L'Assemblée Constituante devra, trois mois au plus tard après la fondation de la Ville libre, se proclamer Première Assemblée populaire, avec mandat jusqu'au 31 décembre 1923, ou décider sa dissolution et ordonner de nouvelles élections à une date qu'elle fixera; dans ce dernier cas elle continuera à assumer le rôle de Corps législatif jusqu'à la réunion de la première Assemblée populaire.

Le Conseil d'Etat existant au moment de la fondation de la Ville libre assurera la marche des affaires, à titre de Gouvernement provisoire, jusqu'à la constitution du Sénat.

L'ancien Conseil municipal élu et les magistrats municipaux de la ville de Dantzig resteront en fonctions jusqu'à l'arrivée aux affaires du nouveau Conseil municipal et du Sénat.

CHAPITRE III

Commentaire de la Constitution.

§ 1er. — *Le Statut international de la Ville libre.*

M. Camille Piccioni signale dans « le statut international de Dantzig (Paris, Pedone 1921) », que cette situation n'est pas sans offrir des analogies avec celles d'autres cités internationales qui se sont succédées dans l'histoire du monde; mais elle a aussi des caractères particuliers et, on peut dire, sans précédent.

La situation de Dantzig n'est pas la même que celle de Delphes ou de Dêlos dans l'ancienne Grèce qui constituaient des états tout à fait indépendants, mais qui, à cause du culte particulier que les Grecs venaient y rendre à Apollon étaient sous la protection du Conseil amphityonique, qui pouvait mettre au ban de la Grèce l'Etat qui aurait osé attaquer les cités consacrées au dieu.

Dantzig est bien sous la protection de la Société des Nations, mais elle se trouve, en même temps, en union douanière et diplomatique avec la Pologne, ce qui constitue une emprise sur sa souveraineté.

Le statut interne de la Ville se comprendrait mal sans l'exposé des liens qui la rattachent à cette puissance protectrice et à cet Etat.

A. Rapports entre Dantzig et la Société des Nations (1).

1° *La garantie.* — Il y a protectorat de la Pologne en tant que Dantzig dépend d'elle au point de vue des affaires étrangères et de la représentation diplomatique. La Pologne assure la protection des nationaux à l'étranger. Dantzig n'a pas d'armée. D'autre part, la Société des Nations a promis de protéger cet Etat faible (2).

En cas de menaces extérieures, la Pologne introduit devant la Société des Nations le recours prévu par le Traité, suivant la procédure des articles 11-16 du Covenant. Le Conseil convoqué d'urgence, en cas de menace, par le Secrétaire général de la Société, recommandera les moyens militaires à employer s'il y a agression.

Le Haut Commissaire et la Pologne seront qualifiés pour signaler le péril extérieur. En cas d'attaque brusquée dans le but de menacer la Pologne, cette dernière doit prendre les mesures nécessaires.

La garantie de la Constitution est une question importante. Il y a, en effet, une majorité allemande dans la Ville libre et les sympathies de l'Allemagne voisine pourraient provoquer des modifications au statut de Dantzig. Aussi a-t-il été décidé :

a) Que la Constitution ne pourra être modifiée sans la Société des Nations;

b) Que le mot « garantie » est employé dans le sens d'une obligation mise à la charge des membres et qu'elle est au moins aussi active que celle de l'article 10 du pacte.

La Société chargerait l'un ou l'autre de ses membres de rétablir l'ordre suivant la procédure de l'article 17 du pacte.

(1) Voir Léon Bourgeois. *L'œuvre de la S. D. N.* Paris, Payot, 1923.

(2) Voir Fauchille (P.). *Traité de droit international,* t. I : « La Paix », p. 283.

2° *Le Haut Commissaire. Situation.* — Cet organe prévu à l'article 102 du Traité de Versailles a ses attributions et sa compétence définie :

a) Par le Traité de Versailles; *b*) Par les décisions de l'Assemblée de la Société des Nations (notamment rapport adopté le 17 novembre 1920); *c*) Par la Convention polono-dantzicoise du 9 novembre 1920 et les autres accords conclus entre Dantzig et le Gouvernement polonais.

Le Haut Commissaire est responsable de son mandat devant la Société des Nations.

M. Adatci proposa dans son rapport et la résolution adoptée par le Conseil le 1er février 1923 lui donna raison, que le Haut Commissaire soit nommé pour une période d'un an, mais que l'assurance lui soit donnée qu'à moins de circonstances exceptionnelles son mandat lui sera renouvelé au moins une fois (v. *J. off.* 1923, p. 378, annexe 469).

Cette résolution stipule, en outre, que :

§ 2. — Les arrangements relatifs à d'autres dépenses afférentes au poste de Haut Commissaire, y compris les traitements du personnel de son bureau, seront pris par le Haut Commissaire d'accord avec le Secrétaire général.

§ 3. — Les fonds affectés à l'entretien de ce poste seront avancés, comme d'ailleurs dans le passé au Haut Commissaire, par l'administration financière de la Société des Nations. Le Haut Commissaire présentera son rapport à l'administration financière sur l'emploi de ces fonds qui seront utilisés autant que possible conformément aux règles générales appliquées par la Société des Nations dans ce domaine. Les avances ainsi ouvertes au Haut Commissaire seront remboursées en parties égales par les Gouvernements dantzicois et polonais conformément à l'accord qu'ils ont conclu à ce sujet.

Compétence d'après la Convention polono-dantzicoise du 9 novembre 1920.

Art. 6. — Le Haut Commissaire pourra, d'après cet arti-

cle opposer son veto à un traité ou accord international conclu par le Gouvernement polonais et intéressant la Ville libre de Dantzig. Si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations du présent Traité ou avec le statut de la Ville libre.

Art. 7. — Le Haut Commissaire décidera au cas où le Gouvernement polonais s'opposerait à un emprunt extérieur que désirerait contracter la Ville libre.

Le Haut Commissaire surveille les conditions de l'emprunt afin qu'elles ne soient en contradiction ni avec les stipulations du Traité du 9 novembre, ni avec les statuts de la Ville libre.

Art. 8. — Le Haut Commissaire reçoit le recours en cas de désaccord relatif à l'inspection de navigabilité des navires polonais, au pavillon.

Art. 9. — Il reçoit les recours en cas de désaccord relatif à la délimitation de la zone franche.

Art. 19. — Il procède à la nomination d'un Président suisse au Conseil du port s'il n'y a pas d'entente entre le Gouvernement polonais et celui de la Ville libre.

Art. 20. — Il recevra le recours en cas de désaccord pour la détermination des différentes sortes de voies ferrées.

Art. 22. — Au sujet du statut des fonctionnaires, de l'emploi des langues et des monnaies, le Haut Commissaire prendra une décision si aucun accord n'est conclu dans les quatre mois.

Art. 25. — Il décidera en cas de désaccord sur l'interprétation de cet article 25 au sujet des biens ayant appartenus à l'empire allemand (1).

(1) *Obligations de la Ville libre vis-à-vis des nations victorieuses de l'Allemagne.* — L'article 108 du Traité de Versailles déclare que la proportion et la nature des charges financières de l'Allemagne et de la Prusse que la Ville libre aura à supporter, seront fixées conformément à l'article 254 de la partie IX du Traité.

Art. 26. — Il reçoit le recours pour libre usage et service du port et moyens de communication.

Art. 39. — Tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre, au sujet de la Convention du 9 novembre ou de tous autres accords, arrangements ou conventions ultérieures, ou de toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre sera soumis par l'une ou l'autre partie à la décision du Haut Commissaire, qui, s'il l'estime nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations.

Les deux parties conservent la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations.

Le Haut Commissaire a donc : 1° Un pouvoir de décision sur des questions définies; 2° Un pouvoir de recours en cas de désaccord (1).

B. Rapports de Dantzig avec la Pologne.

Les relations entre la Ville libre et la Pologne ont fait l'objet de deux conventions principales : celles du 9 novembre 1920 pour régler les relations au point de vue politique, juridique et commercial, et du 24 octobre 1921 complétant la précédente, qui fixait les questions de naturalisation, de relations postales, télégraphiques et du régime douanier.

Ajoutons les accords du 17 mai 1922 sur le statut juridique des fonctionnaires polonais; du 17 août 1922 sur l'expulsion des ressortissants polonais hors du territoire de Dantzig; du 24 novembre 1922 sur le statut juridique du Président du Conseil du port, des commissions, fonctionnaires, employés de bureaux et archives du Conseil du port,

(1) A la séance du Conseil de la Société des Nations, tenue le 7 juillet 1923, le Conseil a décidé, qu'en ce qui concerne la compétence du Haut-Commissaire, celui-ci a droit, en principe, lui-même, de juger, dans chaque cas, s'il est compétent pour statuer sur un différend entre Dantzig et la Pologne. (Sur la compétence élargie du Haut Commissaire, voir *J. off.* de la S. D. N., septembre 1923.)

du 21 novembre 1922 sur les importations et exportations; du 17 avril 1923 sur la langue à employer par le Conseil du port.

1° La Pologne et les relations extérieures de la Ville libre. — Les Douanes.

a) *Les affaires étrangères.* — L'article 104 du Traité de Versailles prévoyait une Convention entre la Ville libre et le Gouvernement polonais; il en traçait les dispositions essentielles. Cette Convention de Paris du 9 novembre 1920, que nous avons vu contenir des articles relatifs au Haut Commissaire, était également des plus importantes pour fixer l'étendue du protectorat polonais. Elle spécifiait, en effet comme le Traité, que la Pologne doit avoir la conduite des affaires extérieures de la Ville libre et la protection des nationaux de Dantzig dans les pays étrangers. Cette protection doit être assurée dans les mêmes conditions que celle des nationaux polonais (art. 2). Un ou plusieurs nationaux de la Ville libre, mis par la Ville libre à la disposition du Gouvernement polonais feront partie du personnel des consulats polonais établis dans les pays étrangers où la Ville libre aura des intérêts économiques importants. Ces fonctionnaires ressortiront du Gouvernement polonais et seront sous la direction et l'autorité des consuls polonais, chargés spécialement des affaires concernant les intérêts des nationaux de la Ville libre.

Le Gouvernement polonais, après entente avec la Ville libre donnera l'exéquatur aux agents consulaires étrangers en résidence à Dantzig. La Pologne supportera les frais de la représentation diplomatique et consulaire de la Ville libre, ainsi que les frais de protection de ses ressortissants à l'étranger (art. 3, 4 et 5).

Tous les emprunts extérieurs devront être approuvés par la Pologne (art. 7).

b) *Accord concernant la représentation de la Ville libre aux conférences internationales.* — D'après cet accord du

27 janvier 1923 (1) la Pologne peut se refuser d'accéder à une demande touchant aux relations extérieures de la Ville libre, s'il doit en résulter un préjudice évident pour les intérêts supérieurs de l'Etat polonais; la Pologne ne peut de son côté, instaurer à Dantzig une politique étrangère qui serait contraire au bien-être de la Ville libre. Les personnes désignées par Dantzig pour prendre part aux conférences internationales ne pourront agir qu'avec la connaissance et le consentement du délégué polonais; la délégation dantzicoise sera distincte de la délégation polonaise et le vote spécial exprimé au nom de la Ville libre. Les frais d'un membre dantzicois de la délégation seront supportés par la Pologne pendant toute la Conférence; le Haut Commissaire connaîtra de tout différend qui pourrait surgir entre les deux Gouvernements, au sujet de l'application de l'une quelconque des stipulations de l'accord.

c) *Compétence du représentant diplomatique polonais à Dantzig et droits pour le Gouvernement polonais de recevoir les escadres étrangères à Dantzig.* — M. Adatci soumettait un rapport sur cette question au Conseil, le 30 janvier 1923, conformément aux dispositions de l'article 39 de la Convention polono-dantzicoise du 9 novembre 1920; le Haut Commissaire avait formulé, le 23 avril 1922, une décision relative à la compétence du représentant diplomatique polonais à Dantzig. Dans cette décision, il rappelait : 1° Que cette compétence se limite aux stipulations de l'article 1er de la Convention du 9 novembre 1920 sans qu'aucun autre article du Traité de Versailles ou de la Convention, lui donnât d'autres pouvoirs; 2° Que le Gouvernement polonais, soit par l'intermédiaire de son représentant diplomatique à Dantzig, soit de toute autre façon, n'a pas le droit de recevoir officiellement dans les eaux ou sur le territoire de Dantzig, une escadre étrangère venant visiter la Ville libre; 3° Que si le Gouvernement polonais désire recevoir

(1) Voir *J. off.* de la Société des Nations, mars 1923, Annexe 444.

une escadre étrangère dans les eaux et sur le territoire de Dantzig une démarche devra être faite auprès du Gouvernement de Dantzig sur cette question qui, sans comporter de droits pour la Pologne, pourrait faire l'objet d'une demande polonaise.

Appel de cette décision ayant été fait par le Gouvernement polonais à la suite de l'examen de la situation par le représentant du Gouvernement polonais, le Président du Sénat de la Ville libre et le Haut Commissaire, les nouvelles dispositions suivantes ont été adoptées :

1° La compétence du représentant diplomatique du Gouvernement polonais en résidence à Dantzig se limite aux stipulations de l'article premier de la Convention du 9 novembre 1920.

En ce qui concerne les rapports entre les représentants diplomatiques et les autres organisations polonaises de Dantzig telles que les services postaux, l'administration des chemins de fer, etc..., ces rapports sont uniquement d'ordre intérieur et le représentant diplomatique polonais conserve toute latitude pour établir avec ces organisations toutes les relations que son Gouvernement ou lui pourraient désirer;

2° Lorsqu'un navire de guerre d'un état étranger rend visite à Dantzig, la première visite officielle du commandant du navire sera faite au Sénat de la Ville libre qui le salue au nom de la Ville libre.

En considération des droits reconnus à la Pologne par le Traité de Versailles, le représentant diplomatique de la Pologne à Dantzig aura le droit de recevoir une visite officielle du commandant du navire de guerre au nom de son Gouvernement et de saluer ce navire, soit à bord du navire, soit à sa résidence officielle.

Il est toutefois entendu que la Pologne sera chargée de la correspondance diplomatique se rapportant aux visites officielles de navires de guerre étrangers à Dantzig et que le Gouvernement polonais prendra les dispositions nécessaires pour que les navires étrangers venant à Dantzig aient

connaissance des dispositions du présent accord et s'y conforment (1).

d) *Le régime douanier* (Conventions des 9 novembre 1920 et 24 octobre 1921). — Si le territoire de la Ville libre est compris à l'intérieur des limites de la frontière douanière de la Pologne, il n'en constitue pas moins une unité administrative confiée à des fonctionnaires de la Ville libre. Le contrôle général est exercé par l'administration centrale des douanes de la Pologne. Des inspecteurs polonais sont adjoints au personnel dantzicois : l'administration douanière dantzicoise est, envers l'administration des douanes polonaises, comptable des recettes douanières et responsable de leur perception, ainsi que de l'exécution des lois douanières.

2° **Le Conseil du port** (art. 19, 20, 23, 24, 25, 26 de la Convention).

L'article 19 de la Convention du 9 novembre 1920 institue un Conseil du port et des voies d'eau de Dantzig. Ce Conseil est composé, par parties égales, de commissaires polonais et de commissaires dantzicois, dont le nombre, de part et d'autre, ne doit pas dépasser cinq. Ils sont choisis respectivement par le Gouvernement polonais et par la Ville libre, parmi les représentants des intérêts économiques des deux pays.

Le Président du Conseil est choisi à la suite d'un accord entre le Gouvernement polonais et la Ville libre. S'il n'y a pas d'entente pour procéder à cette nomination, il appartient au Haut Commissaire de demander au Conseil de la Société des Nations de procéder à la nomination d'un Président Suisse. Ce Président reste trois ans en fonction et son mandat est renouvelable. Il dirige les débats en s'efforçant de provoquer un accord entre les parties; il ne prend part au vote qu'après avoir épuisé tous les moyens pour

(1) *J. off.* de la Société des Nations, mars 1923, p. 260, Annexe 445.

réaliser cet accord et sa voix emporte la décision en cas de partage.

Le Conseil exerce, dans les limites de la Ville libre, la direction, l'administration et l'exploitation du port, des voies d'eau et de l'ensemble des voies ferrées qui desservent spécialement le port, ainsi que des autres biens et établissements qui servent à leur exploitation, mais à l'exclusion des biens et établissements qui servent à l'exploitation générale des chemins de fer.

Il appartient au Conseil de déterminer celles des voies ferrées que l'on doit considérer comme desservant spécialement le port, mais les deux gouvernements peuvent, dans les quinze jours, formuler leur opposition; s'il y a désaccord, cette opposition sera suspensive et le recours sera porté devant le Haut Commissaire.

Le Conseil doit s'employer à mettre en harmonie, autant que possible, le régime de la partie de la Vistule placée sous son administration, et le régime de la Vistule polonaise.

Il doit maintenir les fonctionnaires, employés et ouvriers affectés au service du port, des voies d'eau et voies ferrées ressortissants de sa compétence; les nationaux polonais ne doivent pas être éliminés dans la désignation des places nouvelles.

Le Conseil perçoit tous droits, taxes et revenus provenant de l'administration du port, des voies d'eau et voies ferrées dépendant de lui; il fait face à tous les frais d'entretien, de direction, d'exploitation, d'amélioration et de développement. Les bénéfices et pertes sont partagés entre la Pologne et la Ville libre.

En ce qui concerne l'émigration ou l'immigration en provenance ou à destination de la Pologne, il appartient également au Conseil de prendre les mesures qui en assurent le libre trafic.

En vertu de l'article 25, le Conseil est rendu propriétaire des biens ayant appartenu à l'ancien Empire allemand ou à tout Etat allemand et faisant partie du port et des

voies ferrées; il peut prendre à bail ou acquérir tous les biens meubles et immeubles qu'il jugera utiles à l'exploitation et au développement du port.

Il peut user du droit d'expropriation.

Le libre usage et le service du port et des communications sont assurés par le Conseil à la Pologne.

Quant à la langue à employer par le Conseil du port, un accord du 17 avril 1923, confirmé par la Société des Nations, décide que les deux langues, allemande et polonaise doivent être considérées comme jouissant de droits égaux au point de vue de leur emploi en toute circonstance; le Président du Conseil du port décidera quelle langue devra être employée pour une question donnée, tout en tenant compte de l'opinion que pourrait exprimer la délégation dont la langue devrait ne pas être employée. En somme la question des langues devra être réglée au point de vue pratique (1).

3° Dispositions relatives aux voies ferrées, exportations, tarifs postaux, terrains pour l'installation des services, pavillon, etc.

Les voies ferrées, sauf celles qui desservent le port, sont, sauf les tramways et voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, contrôlés et administrés par la Pologne, à son profit et à ses frais.

En tout temps et en toutes circonstances, la Pologne a

(1) La Pologne s'est déclarée non satisfaite du caractère juridique mal défini de ce Conseil qu'elle considère comme un amoindrissement aux droits que lui donne le Traité de Versailles. Sans nier la validité de la Convention, elle a rappelé qu'elle y apposa sa signature lors de la marche des armées bolchevistes sur Varsovie — et que le Conseil du Port est loin de lui assurer l'administration et le contrôle du Port selon l'esprit du Traité de Versailles. — Des pourparlers directs entre les délégations polonaise et dantzicoise ont eu lieu le 11 juillet 1923, avec le concours d'experts de la Société des Nations. Le Dr Sahm, président du Sénat, représentait la Ville libre. La Pologne a réussi a faire prévaloir l'examen détaillé du statut juridique du Conseil du Port, notamment en ce qui concerne l'organisation des tribunaux, le pouvoir exécutif du Conseil, l'organisation de la police et du personnel affecté au Conseil du Port.

le droit d'exporter par Dantzig des marchandises, de quelque nature qu'elles soient, non prohibées par les lois polonaises; elle peut également installer dans le port un service de postes, télégraphes et téléphones pour ses besoins uniquement personnels; toutes autres communications postales sont du ressort de Dantzig.

La Ville libre donnera à bail ou vendra à la Pologne, dans des conditions équitables, les terrains ou bâtiments nécessaires à l'installation et au fonctionnement de ses services.

Les législations concernant le droit de pavillon sont adaptées l'une à l'autre autant que possible, en tenant compte des intérêts économiques particuliers. Les navires battant pavillon polonais jouissent dans le port du même traitement que ceux battant pavillon de la Ville libre (1).

§ 2. *Le Statut interne de la Ville libre.*

I. Constitution sociale. — Influence de la Constitution de Weimar. — Droits des citoyens. — Vie économique.

Les dispositions concernant les droits et devoirs fondamentaux constituent la deuxième partie de la Constitution, avec les cinq subdivisions suivantes : Les personnes, les fonctionnaires, les religions et communautés religieuses, l'éducation dans les écoles, la vie économique.

Conformément au plan que nous nous sommes tracé, nous ne suivrons pas la division de la Constitution elle-

(1) M. Makowski (*Revue générale de droit international public*, mai-août 1923) définit la situation juridique de Dantzig à l'égard de la Pologne, non comme celle d'un Etat vassal, ou bien soumis au protectorat international, ou encore à la nouvelle institution des mandats d'après l'article 22 du Pacte de la S. D. N., tous ces régimes laissant subsister la souveraineté de l'Etat; le savant professeur soutient qu'il a protectorat administratif, ou de droit public, l'Etat étant dépourvu même de la jouissance de la souveraineté. La situation de Dantzig est assimiliée à celle de la Ville libre de Cracovie, en 1815, et à celle des principautés danubiennes de 1774 à 1856.

même et nous détacherons l'étude de la vie économique pour la traiter au régime des biens.

A. Régime des personnes (art. 72-110).

Constatons, tout d'abord, la clarté avec laquelle sont exposées les clauses relatives aux garanties individuelles et à l'énumération des libertés modernes : L'égalité devant la loi, l'inviolabilité de la liberté individuelle (domicile, privation de la liberté, secret postal), le droit d'émigration, les libertés d'opinion, de la presse (sauf la censure des cinématographes et la lutte contre la littérature immorale), de réunion, d'association à but politique, social ou religieux, l'admission de tous aux fonctions publiques.

En matière de religion, la liberté de croyance et de conscience est absolue. Les convictions religieuses ne peuvent être l'objet d'aucune déclaration ou atteinte aux droits individuels. Les cortèges religieux ne sont pas astreints à une déclaration ; les communautés religieuses considérées comme personnes de droit public peuvent être propriétaires et bénéficier de fondations; leur activité religieuse reste libre, mais ne pourra s'exercer par des voies de contrainte (1).

La Constitution indique la durée du temps d'école : huit années d'études à l'école primaire et ensuite un séjour à l'école complémentaire jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

C'est l'Etat qui supporte toutes les charges de l'enseignement. Il autorise les écoles privées et les contrôle. Les écoles sont confessionnelles, l'école unique est adoptée. Les élèves reçoivent à la fin de leurs études, un exemplaire de la Constitution (*Cf.* Constitution de Hambourg, art. 70).

Minorités. — D'après l'article 33 de la Convention du

(1) Comparer avec la *Const. de la République de Lithuanie* du 1er août 1922, Kaunas, 1922.

9 novembre 1920, la Ville libre s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion et de langue, des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre premier du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les puissances alliées. La Ville libre ne devra faire aucune différence au préjudice des nationaux polonais dans la législation et la conduite de l'administration, conformément aux articles 104 et 105 du Traité de Versailles.

Les stipulations des articles 14 à 19 du Traité conclu à Versailles entre les puissances alliées et la Pologne, ainsi que celles de l'article 89 du Traité de Versailles avec l'Allemagne s'appliquent également à la Ville libre.

B. Régime des biens.

Un commentaire du texte de la Constitution de Dantzig n'est possible qu'en ayant sous les yeux, en même temps, le texte de la Constitution allemande du 11 août 1919 (1). Ils sont de même inspiration. Si la Constitution de Weimar contenait quelques innovations, celle de Dantzig se les est appropriées. Les principes adoptés par le Reich ont une ampleur, une signification bien amoindrie dans le statut de la Ville libre. Néanmoins, ils restent les mêmes. D'ailleurs, la Constitution de l'Empire allemand a déjà été appliquée à Dantzig, où son abrogation a résulté de l'article 116 du nouveau statut.

Aussi bien les dispositions qui suivent, sont-elles, comme celles du Reich empreintes d'un socialisme modéré, de l'antithèse « individu et homme socialisé ».

La propriété est garantie, et l'expropriation compensée par une juste indemnité; le contentieux en est judiciaire. L'expropriation pour plus-value, la constitution d'un bien de famille, la réforme agraire, la protection spéciale des familles nombreuses, des invalides et anciens combattants

(1) V. Vermeil (Ed.). *La Constitution de Weimar*, Strasbourg, 1923.

sont l'objet d'articles dont la rédaction est la même dans les deux Constitutions; l'article 112 va jusqu'à la socialisation des entreprises économiques, idée fondamentale de la Charte de Weimar (1).

La liberté syndicale est respectée et un système d'assurance où collaborent l'Etat et les ouvriers, organisé pour l'aide à la vieillesse, à la faiblesse, les risques, le chômage (*Cf.* art. 161 Const. all.). On sait que l'organisation des commissions à base paritaire, dont l'adoption par la Constitution allemande, ne provenait pas d'une imitation de la Russie, mais continuait la collaboration entre patrons et employés qui, sous le nom d' « Arbeitsgemeinchaft » avait eu lieu pendant la guerre, peut être considéré, à juste titre, comme capitale. Le Reich a voulu, en effet, « qu'une nouvelle organisation officielle prenne place à côté de la Constitution politique »; il a voulu que la démocratie politique soit complétée par la démocratie économique et sociale. Les Conseils sont une habile création de la bourgeoisie pour maîtriser les désirs des prolétariens (2).

Dantzig aussi adopte ses commissions : « les Betriebsaüschüsse » pour fixer en commun avec les patrons les conditions de travail et de salaire. Une Chambre professionnelle, la Chambre du travail, défendra les intérêts sociaux et économiques des ouvriers et employés.

II. — L'organisation politique.

A. Forme du Gouvernement : la Ville libre.

Dans les généralités que comprennent les articles 1 à 5, nous sommes fixés à la fois sur les armes de l'Etat, le

(1) Antonopoulo (V.). « Des dispositions constitutionnelles allemandes, relatives à la socialisation des entreprises économiques », thèse, Paris, 1923.

Brunet (René). « La Constitution allemande du 11 août 1919 », Paris, Payot, 1921.

(2) Vermeil, *op. cit.*, pp. 374 et suiv.

pavillon national, le principe de la souveraineté nationale et la situation spéciale de la Ville libre. Placée, comme nous l'avons étudié, sous le contrôle de la Société des Nations, Dantzig ne peut servir de base militaire ou navale, élever de fortifications, fabriquer des munitions sans autorisations. Elle bénéficie du protectorat exercé conjointement par les Polonais et la Société des Nations. La langue officielle est l'allemand, mais des garanties sont accordées aux Polonais.

B. Les organes de l'Etat : Assemblée populaire, Sénat.

Il est à remarquer que cette Constitution ne se préoccupe nullement de la notion de pouvoir public. Elle vise uniquement des organes : Assemblée populaire et Sénat, et des fonctions; administration, législation et justice. Elle ne vise ni un pouvoir législatif, ni un pouvoir exécutif. Aussi, faut-il se dépouiller des idées françaises de séparation des pouvoirs. Il en est de même dans les Constitutions de Hambourg, de Lubeck, de Brême notamment (1).

1° L'Assemblée populaire. — Le Wolksdag est composé de cent vingt membres élus au suffrage universel égal, direct et secret par les hommes et les femmes sur la base de la Représentation proportionnelle. Il est élu pour quatre ans et ne peut être dissout. Il n'est pas convoqué par un organe exécutif mais par son propre Président, soit sur la demande du Sénat ou bien sur celle d'un sixième des membres de l'Assemblée. Il n'y a donc pas de session légale, la Chambre pouvant être convoquée à n'importe quel moment.

Il existe des rapports spéciaux entre l'Assemblée populaire et le Sénat, qui sont ceux fixés aux articles 18 et 19. Le Sénat est invité aux séances de l'Assemblée populaire. L'Assemblée populaire a des moyens de contrôle sur l'ad-

(1) Voir *Verfassung der freien und hansestadt, Hamburg*, 1921; — *Verfassung der freien und hansestadt*, Lübeck, 1921; — *Verfassung der freien hansestadt*, Bremen, 1921.

ministration et le gouvernement du Sénat. Nous verrons, en effet, que le Sénat joue en partie le rôle de Conseil des ministres. Les articles 20 à 25 sont relatifs à la condition personnelle des députés et reproduisent les dispositions classiques sur l'immunité.

2° Le Sénat. Sa responsabilité politique. — Il est un organe très particulier par sa composition et, surtout, par ses attributions.

a) *Composition.* — Il existe deux catégories de sénateurs, les uns principaux, les autres secondaires; tous sont élus par l'Assemblée populaire, mais les premiers, élus pour quatre ans ne sont pas obligés de se retirer devant un vote hostile. Les autres doivent démissionner. Les uns sont, en somme, les directeurs et les autres les ministres, sans qu'il y ait Conseil de directoire ou Conseil des ministres. L'article 29, paragraphe 2, indique la responsabilité de ces sénateurs secondaires. Les articles 37 et 38 sont très importants quant à la responsabilité : ils décident, l'un que le Sénat délibère dans la totalité de ses membres, l'autre que le Sénat porte la responsabilité des directions politiques; mais seuls les sénateurs secondaires peuvent être démissionnés sur un vote de défiance. Tous les sénateurs ont une responsabilité pénale.

b) *Attributions.* — Le Sénat est la plus haute autorité du territoire. Ses attributions sont détaillées dans les articles 39 à 42 : publication des lois et règlements, direction de l'administration de l'Etat, contrôle des autorités du territoire, établissement du projet de budget; administration des biens et revenus de l'Etat; nomination des fonctionnaires; maintien de la sécurité; droit de grâce; représentation de la Ville libre en accord avec les stipulations du Traité de Versailles; communication d'informations sur les affaires publiques de la Ville libre à la Société des Nations.

Le Sénat est un organe hybride, principalement exécutif, mais qui fonctionne, cependant, comme seconde Assem-

blée législative aux termes de l'article 43. Il est donc organe législatif et organe exécutif. Il est encore hybride dans sa composition. Retenons qu'il est la plus haute autorité tout en étant élu par l'Assemblée populaire. C'est donc une autorité principalement exécutive qui est la plus haute autorité.

C. Les fonctions.

1° La fonction législative. Le referendum. — L'initiative législative appartient au Sénat, à l'Assemblée populaire, à la représentation professionnelle de la Chambre du Travail. La loi résulte de l'accord de l'Assemblée populaire et du Sénat. Si ce dernier refuse l'adoption du projet voté par l'Assemblée populaire, il peut y avoir lieu à referendum. Ce n'est, du reste, pas la seule occasion où la consultation populaire est décidée puisque le dixième des électeurs peut l'exiger (art. 47).

Toutefois, le referendum ne s'applique pas aux questions concernant le budget, l'impôt et les traités, à moins que le Sénat ne le demande. Les électeurs ordinaires peuvent participer au referendum, la majorité des électeurs doit voter et s'exprimer contre la décision de l'Assemblée populaire infirmée. Tout amendement à la Constitution doit être admis en deux lectures à intervalles d'un mois, en presence des deux tiers des députés élus et à une majorité des deux tiers. L'amendement à la Constitution peut également faire l'objet d'un referendum. La majorité des électeurs doit lui être favorable.

La Société des Nations, gardienne de la Constitution, devra autoriser toute modification constitutionnelle.

2° La fonction administrative. — Ce titre peut réunir les trois divisions éparses dans la Constitution et se rapportant à l'organisation administrative, au statut des fonctionnaires, aux administrations financières et économiques de l'Etat.

L'organisation administrative : la tutelle du Sénat. — La ville de Dantzig forme une commune spéciale que dirige un Conseil municipal désigné par l'Assemblée populaire parmi ses membres et d'autres citoyens de la Ville. Mais le Sénat et l'Assemblée populaire gardent cependant la haute main sur les affaires communales.

Les districts urbains et ruraux (communes) du territoire ont également leurs Conseils municipaux soumis à la tutelle du Sénat, mais les élections y sont faites par les électeurs qui participent au vote pour l'Assemblée populaire (art. 70).

Les fonctionnaires nommés à vie bénéficient de retraites.

3° La fonction budgétaire. — Elle est l'œuvre de la collaboration de l'Assemblée populaire, du Sénat et du Conseil financier.

La Constitution admet le principe des comptes d'exercice avec date fixe de clôture le 31 mars (art. 50). Si l'exercice étant écoulé, le budget n'est pas encore voté, un projet d'exercice provisoire peut être présenté par le Sénat. L'apuration des comptes est faite par un bureau indépendant.

Le Conseil des finances a un rôle important puisqu'il doit donner son autorisation sur la création des nouveaux impôts, fournir des garanties, engager des dépenses non compensées par des recettes et qu'en cas de refus porté à la connaissance du Sénat, l'Assemblée populaire doit se prononcer de nouveau.

On sait que la chute vertigineuse du mark allemand n'a pas été sans provoquer à Dantzig des difficultés considérables que le Sénat de la Ville libre se trouve actuellement dans l'impossibilité de conjurer (1).

(1) Pour remédier à la situation financière de Dantzig, un moratorium de douze mois a été accordé à la Ville libre par la Commission des Réparations; des négociations ont été entreprises pour que la Commission des Réparations et la Conférence des Ambassadeurs permettent un emprunt ne dépassant pas 500.000 marks-or (Voir *J. off.* de la S. D. N., 1922, deuxième partie, pp. 1179, 1180, 1241; février 1923, p. 151; mars 1923, p. 203 et Annexe 446, 446*a*).

4° La fonction judiciaire. — Dans les six articles qu'elle consacre à l'administration de la justice, la Constitution ne nous fixe pas sur l'organisation judiciaire. Elle se contente de proclamer l'indépendance des juges, laissant seulement entendre qu'il y aura des juges ordinaires, commerciaux, des échevins et des jurés (art. 64 et 65).

Pour les juges des tribunaux ordinaires, elle adopte le système électif. Le Corps électoral étant composé du Président et d'un membre du Sénat, des trois Présidents à l'Assemblée populaire, du Président du tribunal, de trois juges élus par l'ensemble des juges et de deux avocats élus par l'ensemble du Barreau de la Ville libre.

En résumé, la Ville libre de Dantzig, créée par le Traité de Versailles est, du point de vue international, sous la double protection, d'une part, de la Société des Nations qui garantit sa constitution et délègue un Haut Commissaire et, d'autre part, de la Pologne. Cette dernière dirige les affaires extérieures, assure la défense terrestre et maintient l'ordre au cas où la police locale y deviendrait insuffisante. Elle exerce également le contrôle et l'administration de la Vistule, ayant le libre usage des voies d'eau assuré par le Conseil du port.

C'est là un statut très spécial, que les accords nombreux, intervenant entre la Pologne et la Ville libre, développent sans cesse. Dantzig est, avec le territoire de la Sarre et le mandat sur les anciennes possessions coloniales de l'Allemagne et de la Turquie la réalisation d'une œuvre administrative importante de la part de la Société des Nations et, on doit le dire, cette œuvre a été respectée dans les vives attaques dont la Société des Nations a été l'objet. La situation qui était une source permanente de conflits a été, grâce au souci de la Pologne de respecter le Traité et les conventions, et grâce également à l'esprit de justice et de conciliation dont a fait preuve la Société des Nations, somme toute dirigée dans le maintien de l'ordre et le développement de la Ville libre.

Du point de vue interne, la Constitution ayant subi des modifications imposées par la Société des Nations est inspirée de la Constitution de Weimar et, malgré le referendum et l'Assemblée populaire, elle n'est pas démocratique. Elle est du type municipal du bas-Empire, conservé par le droit allemand, à Hambourg, Lubeck, Brême, car ce droit municipal du bas Empire se caractérise par la prépondérance du Sénat municipal ou curie avec mélange des attributions réglementaires et exécutives.

Evidemment, le Sénat du bas Empire n'était pas élu par une Assemblée, mais le Sénat de Dantzig conserve et retient tout ce qui peut être retenu du Sénat municipal romain et notamment que les membres du Sénat sont, en même temps, des magistrats (ministres).

LIVRE TROISIÈME

La Constitution de l'Esthonie.

BIBLIOGRAPHIE

ANDERKOPP. — Eesti Riigikord (forme de l'Etat esthonien), *Eesti Entsiklopedia,* Tallinn.

Mc BAIN and ROGERS. — The New Constitution of Europe, New-York, Doubleday, 1922.

BINET. — L'initiative populaire en Suisse, thèse, Nancy, 1904.

DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel, Fontemoing, Paris, 1910, 2 vol.

ESMEIN et NÉZARD. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, 1923.

HAUSER. — Lettonie, Esthonie. *Vie des peuples,* avril 1923.

JORDAN. — Géographie et st. du gouvernement d'Esthonie dans le *Bulletin de l'institut international de statistique,* La Haye, 1924, t. IV, 1, p. 263.

KLARK (V.). — La constitution esthonienne. *Europe nouvelle,* 12 août 1920.

MARTNA. — L'Esthonie, Paris, Colin.

— Situation des ouvriers agricoles en Esthonie, dans la *Revue internationale du travail,* Genève, mai 1921.

PLASSARD (J.). — La question agraire en Russie, cours professé à la Faculté de Toulouse, 1923.

REDSLOB. — Le régime parlementaire, Paris, Giard, 1924.

SAARESTE. — Eesti, die Eesten und die estniche sprache. Tartus, 1923.

SIGNOREL. — Le référendum législatif, Paris, Rousseau, 1896.

Traité de Tartu du 2 octobre 1919.

Revue contemporaine (chronique de juin 1923).

Revue Baltique.

Bulletin d'Esthonie (collection).

Journal officiel de la S. D. N.

Loi organique esthonienne du 2 juillet 1920.

Le *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée,* dans son numéro de juillet-septembre 1924, annonce la création d'une section des langues slaves et baltiques qui étudiera, notamment, et assurera la publication, dans l' « Annuaire de législation étrangère » (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris), des lois de Lettonie, Esthonie, Lithuanie, qu'il a été jusqu'ici très difficile de consulter.

CHAPITRE PREMIER

Territorialité. — Ethnographie. — Histoire.

---

§ 1er. — *Situation d'ensemble.*

La République indépendante d'Esthonie comprend l'ancien gouvernement russe d'Esthonie, la partie Nord de la Livonie, les extrémités Ouest des gouvernements de Pétrograd et de Pscov, ainsi que les îles adjacentes. Au Nord et à l'Est, elle est limitée par la Mer Baltique (golfe de Finlande, golfe de Riga); à l'Est, par la Russie; au Sud, par la Lettonie.

La superficie de son territoire est de 47.500 kilomètres carrés, et sa population de 1.110.000 habitants qui, en grande majorité, pratiquent le protestantisme luthérien et 15 % la religion catholique grecque. Tallinn, ou Reval, a 160.000 habitants. Cet excellent port est situé à l'entrée du golfe de Finlande, encombré de glaces seulement pendant quelques semaines. Tartu, ou Dorpat, a une Université renommée qui fut créée par Gustave Adolphe, et sa population est de 52.600 habitants; Narva a 35.000 habitants; Valk, 25.000. Le port de Reval a été visité, en 1921, par 3.841 navires, représentant un déplacement total de 683.337 tonnes.

L'Esthonie est un pays dont les ressources sont surtout agricoles mais qui, ayant surmonté de grandes difficultés, s'est créé une situation déjà considérable dans les industries du bois, de la tourbe, du schiste, des textiles et du

cuir; l'Esthonie est, surtout avec la Lettonie, marge baltique de la Russie, et tout en ayant une valeur propre très notable, elle est essentiellement un pays de transit (1).

§ 2. — *Les frontières.*

1° *Frontières Letto-Esthoniennes.* — La convention relative à la solution de la question des frontières d'Esthonie et de Lettonie a été signée le 22 mars 1920, à Walk, et ratifiée par le gouvernement de Lettonie, le 23 mars, et par sentence arbitrale du 3 juillet 1920.

Les gouvernements esthonien et letton ayant demandé qu'un sujet britannique fut désigné par le gouvernement de S. M. britannique pour présider la Commission d'arbitrage qui devait fixer les frontières, et qui était composée de deux représentants de chaque Etat, M. le colonel Tallents rendit la décision ci-dessous :

Décision du Président de la Commission d'arbitrage en ce qui concerne les frontières.

Les Parties n'ayant pu se mettre d'accord, j'ai donné ma décision au sujet de la Ville de Walk.

Certaines parties de la frontière n'ont pas fait l'objet de discussions, mais malheureusement, en beaucoup de cas, il a été impossible de concilier les revendications très divergentes des deux délégations. Ces divergences de vues ont, dans une grande mesure, découlé du fait qu'en beaucoup d'endroits la population est mixte, ce qui rend la fixation d'une frontière purement ethnographique, pratiquement impossible pour l'une ou l'autre Partie.

(1) V. *The importance of the port of Reval* (from the point of vew of the worlds transit trade with Russia), Tallinn, 1921; — *Agricultural conditions in Esthonia,* by Emil Vesterinen, Helsinki, 1922; — J. Darly : *Vie des peuples,* juin 1920; — *Bulletin d'Esthonie* (Public. de la Légation d'Esthonie, Paris); — H. Hauser : Lettonie, Esthonie, *Vie des peuples,* 10 avril 1923.

L. Le Sidaner. *Revue des Sciences politiques,* octobre 1923 (contient des détails sur l'organisation financière et maritime).

Je n'ai donc, en me basant sur l'accord du 22 mars, eu d'autre alternative que de fixer moi-même la frontière en divers endroits, faisant l'objet de contestations.

Etant donné les conditions prévues dans cet accord, j'ai décidé que les frontières devaient être fixées suivant les indications contenues dans l'Annexe.

Dans ce rapport, je me suis servi de descriptions de localités dont ont fait usage en commun les deux parties, au cours de leur documentation, et j'ai souligné le nom des localités sur lesquelles l'accord s'est fait. Pour préciser, j'ai reproduit la frontière de la Ville de Walk, que j'avais déjà indiquée dans la décision du 1er juillet.

Dans certains cas, j'ai laissé au colonel Robinson, le soin de faire étudier et fixer définitivement les détails. Il est autorisé à régler tous les détails indiqués dans le rapport; il est également chargé du tracé définitif de la frontière sur les cartes et de veiller à ce qu'en cas de contestation, la limite indiquée soit bien considérée comme définitive.

Les grands traits de ma décision sont les suivants :

1. La totalité de la commune de Heinaste reste à la Lettonie.

2. Entre Heinaste et Oeoepiku, la frontière, d'après l'accord intervenu, suivra en général l'ancienne frontière administrative.

3. Toute la commune de Oeoepiku, sauf le secteur du coin au Nord-Est, est donnée à la Lettonie.

4. Toute la commune de Laatre, sauf le secteur qui se trouve au Sud-Est du chemin de fer, est donnée à l'Esthonie.

5. Entre les communes de Laatre et de Homuli, les deux parties sont d'accord pour que les frontières suivent l'ancienne frontière administrative.

6. La partie Nord-Est de la commune de Homuli est laissée à l'Esthonie. Le reste est donné à la Lettonie.

7. Entre les communes de Homuli et de Paju, la frontière suivra l'ancienne frontière administrative, c'est-à-dire que la commune de Pedeli et celle de Herme seront données à la Lettonie.

8. La commune de Tsooru est donnée à l'Esthonie.

9. Il a été extrêmement difficile d'arriver à une décision en ce qui concerne les communes de Paju, de Kaagjaerve et de Walk. D'après les renseignements qu'ils ont recueillis, les Esthoniens réclamaient les trois communes, alors que les Lettons demandaient la partie occidentale de la commune de Paju, la

totalité de la commune de Walk, et la plus grande partie de la commune de Kaagiaerve. Les explications fournies par les Esthoniens ont amené chez moi la conviction qu'au point de vue du ravitaillement, Walk ne dépendait pas des portions lettones, alors que les arguments mis en avant par la délégation lettone, faisant valoir que tous les Lettons, si possible, désiraient rester en Lettonie, même au détriment de leurs intérêts économiques, m'ont paru tout aussi acceptables.

En tenant compte de ce qui précède, et des dispositions de l'accord du 22 mars, j'ai décidé que la commune de Paju serait partagée par une ligne allant à l'est et partant de la route de Fellin, et que les communes de Walk et de Kaagjaerve seraient séparées par une ligne se dirigeant vers la route de Woru jusqu'en un point au delà de Walk et, de là, au sud de cette route.

J'estime qu'il y a lieu de faire observer ici qu'aucune frontière possible n'aurait pu éviter qu'il se produisît temporairement un certain trouble dans la vie économique.

Je me rends parfaitement compte que la nouvelle frontière, comme cela est le cas pour la ville de Walk, laisse un grand nombre de Lettons en Esthonie et un grand nombre d'Esthoniens en Lettonie.

Lorsque je me suis trouvé en présence de localités de population mixte, j'ai tenu compte de ce fait dans la mesure du possible.

10. Entre la commune de Kaagjaerve et celle de Uue-Roosi, la frontière suit en grande partie l'ancienne frontière administrative. Les deux parties se sont mises d'accord sur ce point.

11. La partie nord-ouest de Uue-Roosi reste à l'Esthonie et le reste est donné à la Lettonie.

12. Les secteurs septentrionaux de Wana-Laitsna sont donnés à l'Esthonie et le reste à la Lettonie.

13. Entre les communes de Wana-Laitsna et la propriété de Charlottenbourg, la frontière suit l'ancienne frontière administrative.

L'évacuation par les troupes esthoniennes des territoires occupés actuellement par elles, et qui par suite de cette décision, sont donnés à la Lettonie, devra commencer immédiatement. Le Colonel Robinson devra être tenu au courant des progrès de l'évacuation et devra régler toutes les questions s'y rattachant. L'évacuation devra être achevée à minuit, le 17 juillet, et à partir de ce moment, la frontière nouvelle deviendra définitive.

Walk, le 3 juillet 1920.

Ce document est suivi d'une annexe :

ANNEXE

La frontière de l'ouest à l'est suit le tracé ci-dessous :

Le long de l'ancienne frontière administrative entre les districts de Walk et de Werro, depuis la Baltique jusqu'au sud-ouest de Per Tornejas; le long de l'ancienne frontière administrative jusqu'à sa rencontre avec la limite ouest de la commune d'Oopik; puis le long de l'ancienne frontière administrative jusqu'à sa rencontre avec la limite nord-ouest de la commune d'Oopik; puis elle suit la limite est de la commune d'Oopik vers le nord jusqu'à la partie détachée de Karlihdum, et ensuite sa limite nord. De là elle suit la limite nord du Widus Brindase et du Lejas Brindase, puis elle se dirige vers le sud en suivant les limites est et sud du Widus Brindase; puis la frontière ouest et sud du Lejas Brindase jusqu'à la frontière ouest de la commune de Laatre; elle se dirige alors vers le sud jusqu'à sa rencontre avec la limite est du Purklau Jakobi, puis elle suit cette limite est ainsi que celle du Purklau Rukuli Kareli jusqu'à sa rencontre avec la limite nord d'Auli Peetri; elle longe cette dernière jusqu'à la limite ouest du Vanamoisa Peetri; elle prend ensuite une direction sud jusqu'à la limite nord du Kurbel Peetri; de là elle se dirige à l'ouest de cette ligne jusqu'à la limite est de Kurbel Endriku; puis au sud de cette ligne jusqu'à la limite vers Tornejas, de la commune de Laatre; ensuite au sud de cette ligne jusqu'à la limite nord du Purra Endriku; de là elle suit la limite jusqu'aux limites des communes de Laatre et d'Arakste; puis elle suit cette dernière jusqu'à l'ancienne frontière administrative qu'elle longe jusqu'à la limite ouest de Homuli, puis les limites sud et est de la commune d'Homuli jusqu'à un point au sud-est de Pupsi, la frontière sud-est de Pupsi, les limites sud-est de Pusrutsha, Ehra, Ojaniido et Raupa, à un point au sud de Lejas, Kopreni; de là le long de la limite de Lejas, Kopreni; Jaun, Kopreni, Gan et Ilunus, jusqu'à l'ancienne limite administrative; elle suit ensuite cette ligne jusqu'à la crête du mont *Hargmae* dans la direction nord-ouest, suit l'ancienne limite administrative jusqu'à l'angle nord-ouest de la commune de *Paju;* de là le long de la limite nord de *Paju* jusqu'au point le plus septentrional; puis vers le sud jusqu'à un point au nord-ouest de *Wihnlanda Pusmuischa* et de là au point de jonction de la ligne avec la ligne *Muischas Meschas;* de là le long de la frontière ouest de *Wihnjanda Pusmuischa* jusqu'au point nord de Lauk, de là le long des limites est et sud de *Lauk* et *Untina* à l'est des routes *Walk-Wiljandi;* de là le long des lignes qui

seront déterminées par le Colonel Robinson jusqu'au petit carrefour et à environ 165 sagènes russes à l'ouest du carrefour des routes *Wiljandi-Tartu;* de là au sud du petit carrefour derrière les jardins et les autres bâtiments dépendant des maisons sur la route de *Wiljandi;* de là le long des limites du *Holtert* et du *Eisfeldt,* jusqu'à la route de Tartu; de là vers le nord jusqu'au pont sur la rivière Pedel; de là elle passe à l'ouest du port et longe la route de *Riiga* jusqu'au point où la rivière *Konn* traverse la route de *Riiga;* puis le long de l'ancienne limite de la ville de *Walk* jusqu'à la ligne de chemin de fer *Walk-Riiga;* de là le long d'une ligne à déterminer par le Colonel Robinson jusqu'à un point au sud de la route *Walk-Werro;* elle suit alors cette route vers le sud jusqu'à la limite ouest de la commune de *Koikula;* de là au sud de cette ligne jusqu'à l'ancienne limite administrative; elle suit alors cette ligne jusqu'à l'angle sud-ouest des communes de *Uue-Roosa,* et de là le long de l'ancienne limite administrative jusqu'à la rivière Widau; puis vers le nord-est elle suit la frontière sud du territoire *Uue-Roosa,* jusqu'au point de jonction avec la ligne qui sépare les communes de *Uue-Roosa* et *Rosamoisa;* puis à l'est de cette ligne jusqu'à l'extrémité nord-ouest de la sommune de *Uue-Roosa;* puis en suivant l'ancienne frontière jusqu'à la frontière sud-ouest de *Muischas-Seme;* de là le long de la frontière nord de *Muischas-Seme,* jusqu'à la ligne qui sépare les anciennes communes de Laitsna et de Lutsink; puis en suivant cette dernière ligne jusqu'à un point situé à l'ouest de *Schlokas* et du territoire de la vieille limite septentrionale, jusqu'à l'ancienne limite administrative; et de là en suivant cette dernière ligne jusqu'à l'ancienne frontière de *Charlottenburg.*

Walk, le 3 juillet 1920.

2° *Frontière avec la Russie.* — Elle est spécifiée par le Traité de Tartu (Dorpat), du 2 février 1920, qui l'établit ainsi :

En partant de la baie de Narva à une verste au Sud de la Maison des Pêcheurs, la frontière se dirige vers Ropscha, puis suit le cours des rivières Metvitskaja et Rosson jusqu'au village d'Ilkino; de là elle passe à une verste à l'ouest du village Isvosi et se dirige vers le village de Kobôlyaki; elle traverse ensuite l'embouchure de la rivière Schtschutschka, passe par Krivaja Luka, par la propriété Petschurki, au confluent des trois sources de la rivière Vtroja, suit la limite sud du village de Kuritschek avec

ses dépendances, se dirige ensuite en droite ligne jusqu'à la ligne médiane du lac Peipus qu'elle suit dans une direction sud, elle passe ainsi à une verste à l'est de l'île Piirisaar (Pork); suit le détroit en le coupant en son milieu jusqu'à l'île Salu, de là passe à travers le lac Pihkva (de Pskov) entre les îles Talabski et l'île Kamenka, puis à l'est du village Poddubji (sur la rive méridionale du lac Pihkva) et au poste-vigie de la voie ferrée situé près de Grjadischtsche, puis passe successivement à l'ouest du village de Schahinstsoi, à l'est de Novaja, à travers le lac Poganova, entre les villages de Babina et de Voncorsk, à une verste et demie au sud de l'établissement forestier (qui est situé au nord de Glybotschina), à Sprechtitschi et à la ferme Kudepi.

Note. — Le 29 février, Kòboljaki fut attribué à la Russie pour des raisons ethnographiques; Krivaïa Louka fut également abandonné à ce pays. Par contre, on attribua Petschuski à l'Esthonie.

§ 3. — *Ethnographie et Histoire.*

1° *Ethnographie.* — Les Esthoniens se sont établis entre le sixième et le septième siècle, sur le territoire qu'ils occupent actuellement. Appartenant à la famille finno-ougrienne, comme les Finlandais, leur langue est semblable à la leur et s'oppose aux langues germaniques par sa musicalité.

2° *Histoire.* — Les Esthoniens furent alternativement conquis par les Danois, les Polonais et les Allemands. Reval tombait aux mains des Chevaliers porte-glaive et teutonniques au treizième siècle, et devint aussitôt port hanséatique. Une révolte de paysans, en 1343, ayant échouée, l'esclavage devint le sort des habitants.

Les Danois reprirent Reval, en 1346, et la revendirent à l'Ordre teutonnique. Les Allemands opprimèrent le pays. De 1629 à 1721, c'est la domination suédoise, avec un grand souci de justice dans la répartition des impôts et des fermages. En 1721, l'Esthonie passait aux Russes, par le traité de Nystad. De nouveau, l'esclavage recommençait : les habitants n'avaient ni libre disposition de leur personne, ni droit de propriété. Si, en 1819, le

servage fut aboli, en fait aucune terre n'appartenait aux paysans. Les Allemands étaient les maîtres incontestés du pays et de l'Université, et le droit de posséder qui suivit la révolte des paysans en 1860, ne modifia aucunement la situation. L'empereur russe ne se souciait d'aucune réforme. M. J. O'Hara (*London Revev of Revews,* septembre 1922) rappelle le fait suivant : Les paysans esthoniens ayant décidé d'envoyer une délégation au tsar Alexandre pour lui exprimer leurs souffrances, cette délégation se dirigeait à pied vers Saint-Pétersbourg et fut rejointe sur la route par les barons allemands : les délégués ayant été ramenés à Reval, furent fouettés sur la place du beffroi. Une seule délégation, parmi toutes celles que les Esthoniens s'obstinaient à envoyer à l'empereur, put arriver jusqu'à lui, mais il ne fut jamais rien fait en faveur du peuple.

Le peuple, la classe paysanne, les intellectuels suscitèrent des mouvements qu'aucune arrestation ne décourageaient. Une étonnante ténacité les animait et leur haine contre ces barons baltes, jouissant d'odieux privilèges, augmentait sans cesse. Peu à peu, les Esthoniens organisèrent la lutte électorale. Grâce à leur prépondérance numérique et malgré le suffrage censitaire, ils purent arracher les principales municipalités. Après la révolution russe de 1905, de nombreuses sociétés agricoles se formèrent, devinrent très prospères et secondèrent ainsi l'action politique (1).

En 1914, les Esthoniens furent enregimentés dans les unités russes et y firent leur devoir. Nicolas II abdiqua. Le gouvernement provisoire russe promulgua, le 12 avril 1917, la loi d'autonomie esthonienne. Il songeait, en effet, à réaliser les aspirations des diverses nationalités et désirait remanier les frontières des trois provinces baltiques; il ne devait désormais y en avoir que deux : au Nord l'Esthonie, au Sud la Latvie. Le gouvernement de Latvie dispa-

(1) V. Martna. *L'Esthonie,* Paris, Colin; — A. Saareste. *Eesti, die Esten und die Estnische sprache,* Tartus, 1923.

raissant, il serait désormais plus facile de régler la question de langues dans l'administration locale. En dehors du russe et de l'allemand, une seule langue serait admise : au Nord l'esthonien, et au Sud le letton.

Le gouvernement provisoire semblait tout d'abord ne vouloir confier de si importantes questions, telles que la politique agraire, la question constitutionnelle, le problème des nationalités, qu'à une assemblée constituante; il ne désirait prendre que des mesures conservatoires. Cependant, en vertu du décret-loi d'autonomie esthonienne, promulgué le 12 avril 1917, le Landtag était supprimé et remplacé par une Diète esthonienne élue au suffrage universel, le 8 juillet 1917. Cette Diète élabora une constitution esthonienne. Le peuple élut une représentation parlementaire qui réunissait tous les partis politiques de l'Esthonie.

La révolution russe et la conquête allemande. — A la suite de la révolution des 5-7 novembre 1917, le bolchévisme gagna l'Esthonie et le Conseil national, le 15 novembre 1917, se proclama seul détenteur du pouvoir souverain. Mais le Conseil national fut dispersé et le gouvernement devint prisonnier des soldats lettons et russes travaillant dans les chantiers, usines de guerre ou aux travaux de fortification. Ces troupes étaient devenues les agents du bolchévisme. Les élections, préparées par les bolchévistes, ne leur donnaient cependant qu'un quart des suffrages et M. Päts devenait premier ministre dans le gouvernement provisoire du 24 février 1918.

Quelques jours après, les troupes allemandes s'étant installées à Upsal, firent la conquête du pays, réquisitionnant, essayant de rattacher les provinces baltiques à l'Allemagne. Les Esthoniens résistèrent et l'armistice eut lieu : avec lui arriva la fin de l'occupation par les Allemands. De leur côté, les bolchevistes s'étaient rués, par l'Est et le Sud-Est, avec des troupes presque uniquement russes, soutenues par les navires de guerre qui stationnaient dans le golfe de Finlande. En décembre, un mois après l'invasion,

la moitié de l'Esthonie était occupée avec Narva, Taps, Dorpat et Veno. Une distance de 35 kilomètres les séparait seulement de Reval. Ce furent dans les régions envahies, des crimes innombrables commis contre la population inoffensive.

Cependant, les troupes esthoniennes arrêtèrent l'invasion, aidées par les armements finlandais et anglais (fusils, mitrailleuses, destroyers pris aux bolchevistes). Une descente opérée derrière le front bolcheviste créa la panique; des volontaires finlandais aidèrent les Esthoniens. La contre-offensive esthonnienne avait, en deux semaines, contraint les bolchevistes à céder 200 kilomètres carrés, et ils se retirèrent un mois après à la frontière méridionale de l'Esthonie. Ils tentèrent une seconde offensive avec 60.000 hommes, en février 1919; leurs attaques furieuses contre Narva ayant été repoussées, ils furent plus heureux vers Marienburg et Petchora qu'ils prirent. Mais la jonction des troupes esthonniennes et finnoises enraya leurs progrès et après des chances diverses, avec l'aide des forces lettones et russes antibolchevistes, fut déclanchée la grande offensive esthonienne sur le front de Narva, au mois de mai. Les Esthoniens prirent Iamburg et le fort de Krasnaîa-Gorka. Au Sud, les troupes esthoniennes s'emparèrent de Pskow, Marienbourg, et poursuivirent leurs succès; les troupes allemandes étaient maintenues près de Riga. Le généralissime esthonien, Laidoner, n'ayant pas voulu évacuer la Latvie, comme le lui imposait Von der Golz, le général Gough, chef de la mission militaire interalliée, dans la région Baltique, soutint les Esthoniens et prescrivit aux Allemands de ne s'occuper que de tenir le front antibolcheviste. Cependant les Allemands attaquèrent les Esthoniens et, malgré toutes les forces qu'ils mirent en ligne, furent battus. Ils signèrent l'armistice, le 3 juillet.

De leur côté, les bolchevistes reprennaient leurs attaques. Après avoir essuyé quelques revers, les rouges faisaient reculer les Esthoniens, mais leur marche fut arrêtée, et le 31 décembre, l'armistice était conclu.

Les Esthoniens avaient, deux années durant, soutenu des luttes acharnées pour leur liberté. Le Traité fut signé avec la Russie bolcheviste à Dorpat, le 2 février 1920.

L'indépendance de la République esthonienne a été reconnue par les gouvernements de :

France : Délégation de Stockholm (1er mars 1918); Paris, (13 mai 1918). — Grande-Bretagne : Délégation de Stockholm (20 mars 1918); Londres (3 mai 1918). — Italie : Rome (29 mai 1919). — Pologne : Varsovie (6 octobre 1919). — Ruthénie-Blanche (7 avril 1920). — Belgique (7 juin 1920); Pays-Bas : La Haye (16 juin 1920).

Elle a été reconnue, *de jure*, par la Finlande et aussi par le Vatican.

L'Esthonie est entrée dans la Société des Nations, le 22 septembre 1921.

3° *La Constituante.* — Dès qu'il eut repris le pouvoir, le Conseil national reconstitua le gouvernement provisoire et fixa les élections pour l'Assemblée Constituante, qui s'ouvrit le 23 avril 1919. Le gouvernement provisoire proclama l'Esthonie république indépendante, le 19 mai 1919 (1). Le premier soin de l'Assemblée fut d'établir une constitution. Ce travail était confié à une Commission de quatorze membres, représentant six partis et comprenant deux femmes. M. J. Polska présidait. Une loi organique fut tout d'abord esquissée, puis soumise à l'Assemblée, le 21 mai 1919, et adoptée le 6 juin. Elle entra en vigueur le 6 juillet.

Le 27 mai 1920, la Commission avait soumis un plan à l'Assemblée constituante, mais ce plan fut considérablement amendé pendant les débats, particulièrement vifs, qui durèrent jusqu'au 15 juin, après quoi le texte fut admis dans sa forme actuelle. Il modifiait singulièrement la loi organique de mai 1919. La Commission, à la tête de laquelle M. Anderkopp, avait remplacé M. Polska, et qui compre-

(1) V. le texte de la Proclamation dans le *Bulletin d'Esthonie* de juin 1919.

nait les meilleurs juristes d'Esthonie, s'était livrée à l'étude des constitutions étrangères : celles de la France, des Etats-Unis et de la Suisse avaient, notamment, retenu leur attention. Peu après l'adoption de sa constitution, l'Assemblée constituante élabora les lois d'élection au Parlement. La consultation populaire eut lieu en novembre. Le premier Parlement se réunit au début de janvier 1921; il était ainsi composé :

Parti travailliste	22
Parti paysan	21
Parti social démocrate	18
Parti socialiste indépendant	11
Parti national démocrate	10
Parti chrétien démocrate	7
Parti unions professionnelles	5
Allemand	4
Russe	1
Parti économiste industriel	1
TOTAL	100

L'Assemblée constituante qui, sous la présidence de M. Rei, avait reçu mandat d'un pouvoir suprême, remettait au peuple ce pouvoir.

CHAPITRE II

Constitution de la République Esthonienne

SECTION PREMIÈRE

TEXTE DE LA CONSTITUTION.

Adoptée par l'Assemblée Constituante le 15 juin 1920 (1).

Le peuple esthonien, avec la ferme conviction et la volonté inébranlable de créer un Etat fondé sur la justice, le droit et la liberté, de maintenir la paix extérieure et intérieure pour le bien général et de garantir le progrès social des générations présentes et futures, a élaboré la Constitution suivante qui a été adoptée par l'Assemblée Constituante :

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER. — L'Esthonie est une république indépendante, où le pouvoir souverain est entre les mains du peuple.

ART. 2. — Au territoire esthonien appartiennent les districts de Harjumaa, de Läänemaa, de Järvamaa, de Virumaa avec la ville de Narva et ses alentours, les districts de Tartumaa, de Viljandimaa, de Pärnumaa, la

(1) Publication de la Délégation esthonienne, Paris.

ville de Valk, les districts de Vôrumaa, de Petserimaa et les autres localités limitrophes habitées par le peuple esthonien, les îles Saaremaa (Oesel), Hiimaa (Dagoe), Muhumaa (Moon), et les autres îles et bancs de sable qui se trouvent dans les eaux esthoniennes.

Les frontières esthoniennes seront fixées par des conventions internationales (1).

ART. 3. — Le pouvoir souverain de l'Esthonie ne peut être exercé que conformément à la Constitution ou d'après des lois conformes aux principes de la Constitution.

ART. 4. — Ne sont valables en Esthonie que les lois établies et adoptées par les institutions légales du pays. Les règles générales du droit international universellement reconnues sont appliquées en Esthonie comme parties intégrantes des lois esthoniennes.

ART. 5. — La langue d'Etat de la république esthonienne est l'esthonien.

CHAPITRE II

Des droits constitutionnels des citoyens esthoniens.

ART. 6. — Tous les citoyens de la République sont égaux devant la loi. Aucun privilège ou préjudice provenant de la naissance, de la confession, du sexe, de la situation sociale ou de la nationalité n'existe plus. La division en « classes » et les titres sont abolis.

ART. 7. — La République esthonienne ne décerne à ses citoyens aucune décoration à l'exception des insignes décernés aux militaires pendant la guerre. Il est interdit également aux citoyens esthoniens d'accepter des décorations étrangères.

ART. 8. — L'inviolabilité de la personne est assurée en Esthonie.

(1) V. *supra*, p. 274.

Personne ne peut être poursuivi excepté dans les cas et selon les formes prévues par la loi.

Personne ne peut être emprisonné ou il ne peut être porté atteinte à la liberté individuelle que par un arrêt des pouvoirs judiciaires, excepté dans le cas de flagrant délit de crime. L'arrêt doit être fondé et doit être annoncé à la personne emprisonnée au plus tard trois jours après son incarcération. Tout citoyen a le droit d'exiger que l'arrêt soit signifié à l'intéressé si cela n'a pas été fait dans le délai susdit.

Aucun citoyen ne peut être renvoyé contre sa volonté devant un autre tribunal que celui fixé par la loi.

ART. 9. — Personne ne peut être puni pour une action que si celle-ci tombe sous le coup de la loi et si cette dernière est entrée en vigueur avant l'accomplissement de la susdite action.

ART. 10. — L'inviolabilité du domicile est assurée. Toute perquisition domiciliaire et toute enquête au domicile du citoyen sont interdites, sauf dans les cas prévus par la loi.

ART. 11. — La liberté de religion et de conscience existe en Esthonie. Personne n'est obligé d'accomplir des actes cultuels, d'être membre d'une association religieuse ni de payer des impôts publics au profit de cette dernière.

Chaque citoyen esthonien peut librement exercer les rites religieux qui lui conviennent pourvu qu'ils n'aillent pas à l'encontre de l'ordre public ou de la morale.

La confession religieuse ni l'opinion politique du citoyen ne peuvent servir de prétexte à l'acquittement d'un délit ou du non-accomplissement des devoirs civiques.

Il n'y a pas de religion d'Etat en Esthonie.

ART. 12. — La science, les arts et leur enseignement sont libres en Esthonie. L'instruction élémentaire est obligatoire et gratuite dans les écoles primaires. L'instruction dans leur langue maternelle est assurée aux minorités ethniques. L'instruction publique est placée sous le contrôle de l'Etat.

L'autonomie des institutions supérieures est assurée dans les limites prévues par leurs statuts, lesquels doivent être approuvés par la voie législative.

ART. 13. — En Esthonie existe la liberté d'exprimer ses idées verbalement, ou par écrit, ou par voie d'imprimés, de représentations graphiques ou de sculpture. Cette liberté ne peut être restreinte que pour des raisons de morale et pour la sécurité de l'Etat.

Il n'y a pas de censure en Esthonie.

ART. 14. — Le secret de la correspondance postale, télégraphique ou téléphonique, ou par quelque autre moyen généralement usité est garanti. Les tribunaux ont le droit de faire exception à cette règle dans les cas prévus par les lois.

ART. 15. — Le droit d'adresser des plaintes et de présenter des requêtes aux institutions publiques (que visent ces plaintes ou qui sont compétentes) est garanti en Esthonie. Ces requêtes ne doivent être accompagnées d'aucune pression ou menace. Les institutions intéressées sont tenues de donner suite à ces actes.

ART. 16. — Les fonctionnaires d'Etat peuvent être mis en accusation devant les tribunaux sans autorisation préalable.

ART. 17. — La liberté d'établissement et de déplacement est assurée en Esthonie. Personne ne peut être privé de cette liberté si ce n'est par les tribunaux.

Cette liberté peut être aussi restreinte par les autres autorités pour des raisons d'hygiène dans les cas et selon les formes prévues par les lois.

ART. 18. — Des réunions de gens paisibles et sans armes peuvent être tenues librement.

Le droit d'association existe pour tous les citoyens.

La liberté de grève est assurée.

Ces droits ne peuvent être restreints que par la loi et seulement dans l'intérêt de la sécurité publique.

ART. 19. — La liberté de choisir un état est assurée en Esthonie ainsi que celle de créer des entreprises ou des exploitations agricoles, commerciales, industrielles ou de toute autre nature. Personne ne peut être privé de cette liberté, sauf selon la loi et dans les limites de cette dernière.

ART. 20. — Chaque citoyen esthonien peut librement déclarer à quelle nationalité il appartient. Dans les cas où la détermination personnelle est impossible cette dernière se fait selon les formes prévues par les lois.

ART. 21. — Les minorités ethniques du pays ont le droit de fonder des institutions autonomes pour conserver et développer leur culture nationale et d'avoir leurs œuvres particulières d'assistance dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des intérêts de l'Etat.

ART. 22. — Dans les localités, où la majorité n'appartient pas aux Esthoniens, mais à la minorité ethnique, la langue d'administration des organes du self-governement peut être la langue de cette dernière, mais chaque citoyen a le droit de se servir de la langue de l'Etat devant ces administrations. Les organes du self-governement local où la langue de la minorité ethnique est employée doivent se servir de la langue nationale dans leurs relations avec les institutions gouvernementales ainsi qu'avec les autres organes du self-governement où la langue de la même minorité ethnique n'est pas en usage.

ART. 23. — Les citoyens de nationalité allemande, russe ou suédoise ont le droit de s'adresser dans leur propre langue aux administrations centrales de l'Etat. L'emploi de la langue de ces nationalités devant les tribunaux et devant les administrations locales de l'Etat ainsi que devant les institutions du self-governement sera fixé en détail par des lois spéciales.

ART. 24. — Le droit de propriété est assuré à chaque citoyen en Esthonie. La propriété ne peut être expropriée,

sans consentement du propriétaire, que sur les bases et dans les formes prévues par la loi si l'intérêt public le demande.

ART. 25. — L'organisation de la vie économique doit répondre en Esthonie aux principes de justice, dont le but est d'assurer aux citoyens une vie digne d'un homme par des lois favorisant l'agriculture, assurant un domicile et procurant du travail à chaque citoyen, protégeant la maternité, le travail, secourant la vieillesse, remédiant à l'incapacité due à un accident du travail.

ART. 26. — L'énumération des droits et libertés du citoyen dans les articles précédents (6-24), n'exclut point les autres qui résultent du sens de la loi constitutionnelle ou qui sont en accord avec elle.

Les restrictions apportées à la liberté du citoyen et à ses droits fondamentaux, dans les cas exceptionnels tels que l'état de défense du pays, ne peuvent entrer en vigueur que dans les délais fixés par la loi et sur les bases et dans les limites déterminées par cette dernière.

CHAPITRE III

Du peuple.

ART. 27. — Le peuple exerce le pouvoir suprême en Esthonie par ses citoyens qui ont le droit de vote. Chaque citoyen, à partir de 20 ans, jouit du droit de vote, s'il est sujet esthonien depuis au moins une année.

ART. 28. — N'ont pas le droit de vote : 1° Les personnes qui sont reconnues légalement démentes et 2° les aveugles, les sourds-muets et les prodigues, s'ils sont munis d'un conseil judiciaire.

Certaines catégories de malfaiteurs sont privés du droit de vote par la loi organique électorale.

ART. 29. — Le peuple exerce le pouvoir souverain par :

1° Son referendum; 2° son droit d'initiative et 3° son pouvoir d'élire les membres de l'Assemblée d'Etat.

ART. 30. — Toute loi adoptée par l'Assemblée d'Etat (Riigikogu), ne sera promulguée qu'après un délai de deux mois à dater du jour de son adoption, si le tiers des membres de l'Assemblée d'Etat le demande. Si 25.000 citoyens jouissant du droit de vote exigent dans ce délai de deux mois, que l'adoption ou le rejet de la susdite loi soit soumis au referendum populaire, la promulgation de cette loi dépendra du résultat du referendum populaire.

ART. 31. — Par le droit d'initiative législative, 25.000 citoyens jouissant du droit de vote, ont le droit de demander la promulgation, la modification ou l'abrogation d'une loi. Le projet de loi est proposé à l'Assemblée d'Etat. Celle-ci peut adopter ce projet comme loi ou le repousser. Dans le dernier cas le projet est soumis au referendum populaire pour être adopté ou repoussé par le peuple. Si la majorité des citoyens prenant part au vote accepte le projet, ce dernier entre en vigueur comme loi de l'Etat.

ART. 32. — Si le peuple repousse une loi adoptée par l'Assemblée d'Etat, ou accepte une loi repoussée par l'Assemblée, on procède à de nouvelles élections de l'Assemblée qui devront avoir lieu au plus tard dans le délai de 75 jours après le referendum populaire.

ART. 33. — Les referendum populaires ont lieu sous le contrôle du bureau de l'Assemblée d'Etat. Les bases et les formes du referendum populaire sont indiquées par une loi spéciale.

ART. 34. — Ne sont pas soumis au referendum populaire et ne peuvent être soumis à l'initiative législative du peuple : le budget et les emprunts de l'Etat, les lois relatives au paiement des impôts, la déclaration de guerre et la conclusion de la paix, la déclaration de l'état de siège et sa suspension, la déclaration de mobilisation, ainsi que les traités avec les Etats étrangers.

CHAPITRE IV

L'Assemblée d'Etat (Riigikogu).

ART. 35. — L'Assemblée d'Etat exerce le pouvoir législatif en qualité de représentant du peuple.

ART. 36. — L'Assemblée d'Etat se compose de 100 membres, élus sur les bases de la représentation proportionnelle et au suffrage universel, égal, direct et secret.

L'Assemblée d'Etat a le droit d'augmenter le nombre de ses membres, mais la loi relative à cette augmentation ne peut entrer en vigueur que pour les élections suivantes de l'Assemblée d'Etat.

La loi électorale de l'Assemblée d'Etat forme une loi organique spéciale promulguée en dehors de la présente loi.

ART. 37. — Chaque électeur esthonien a le droit de prendre part aux élections des membres de l'Assemblée d'Etat, ainsi que le droit d'être élu.

ART. 38. — Les membres de l'Assemblée d'Etat, excepté les adjoints aux membres du gouvernement de la République, ne peuvent être fonctionnaires du Gouvernement ou des institutions dépendant du Gouvernement de la République.

ART. 39. — Les élections législatives se renouvellent tous les 3 ans. Le mandat des membres court à partir du jour de la publication des résultats électoraux.

ART. 40. — Si un membre de l'Assemblée d'Etat perd le droit de vote, est arrêté avec le consentement de l'Assemblée d'Etat, donne sa démission, ou vient à décéder, il sera remplacé selon les règles de la loi électorale par un nouveau membre jusqu'au terme prévu à l'article précédent.

ART. 41. — La série des sessions s'ouvrira chaque année le 1er lundi d'octobre.

ART. 42. — Le Bureau de l'Assemblée d'Etat peut convoquer celui-ci en séances extraordinaires si les circonstances

l'exigent. Le Bureau de l'Assemblée d'Etat est obligé de le faire si le Gouvernement de la République ou le quart des membres de l'Assemblée d'Etat le demandent.

ART. 43. — L'Assemblée d'Etat élit dans sa première séance après les élections, le président et les autres membres du Bureau. Cette séance est présidée par le président de l'Assemblée d'Etat précédent jusqu'à l'élection du nouveau président.

ART. 44. — L'Assemblée d'Etat établit ses statuts, lesquels seront promulgués comme loi de l'Etat.

ART. 45. — Les membres de l'Assemblée d'Etat ne sont pas liés par leur mandat.

ART. 46. — L'Assemblée d'Etat peut prendre valablement des décisions si au moins la moitié des membres qui la composent sont présents.

ART. 47. — Les séances de l'Assemblée d'Etat sont publiques, sauf dans des cas exceptionnels; la séance est levée si les 2/3 des membres présents acceptent la clôture.

ART. 48. — Tout membre de l'Assemblée d'Etat, en dehors de ce qui est prévu dans le règlement, n'a aucune responsabilité en ce qui touche les déclarations politiques faites par lui à l'Assemblée d'Etat et au sein des commissions.

ART. 49. — Les membres de l'Assemblée d'Etat ne peuvent être emprisonnés sans le consentement de l'Assemblée d'Etat, sauf dans le cas de flagrant délit de crime. En pareil cas, le Bureau de l'Assemblée d'Etat est prévenu dans le délai de 48 heures au plus, de l'emprisonnement et des raisons qui l'ont déterminé. Dans la séance suivante, le Bureau soumet à son tour l'affaire au jugement de l'Assemblée d'Etat.

L'Assemblée d'Etat a le droit d'ajourner l'emprisonnement ou de suspendre toutes autres restrictions apportées à la liberté de ses membres jusqu'à la fin de la session de l'Assemblée d'Etat ou jusqu'à la fin de leurs mandats.

ART. 50. — Les membres de l'Assemblée d'Etat sont exempts du service militaire pendant la durée de leur mandat.

ART. 51. — Les frais de déplacement et le traitement des membres de l'Assemblée d'Etat sont fixés par une loi, et ne peuvent être modifiés par l'Assemblée d'Etat que pour les sessions suivantes.

ART. 52. — L'Assemblée d'Etat légifère, fixe le budget, les revenus et les dépenses de l'Etat, décide les emprunts, etc., d'après les principes de la Constitution.

ART. 53. — Le Bureau de l'Assemblée d'Etat est chargé de la publication des lois adoptées par l'Assemblée d'Etat.

ART. 54. — La loi entre en vigueur le dizième jour après sa publication dans le Messager d'Etat « Riigi Teataja », si un autre délai n'est pas prévu dans la loi elle-même.

ART. 55. — L'Assemblée d'Etat exerce son contrôle au moyen des institutions créées par lui et surveille, par ces dernières, les institutions gouvernementales, l'activité économique des entreprises de l'Etat, ainsi que l'emploi des crédits inscrits au budget de l'Etat.

ART. 56. — Chaque membre de l'Assemblée d'Etat a le droit de poser des questions au Gouvernement aux séances de l'Assemblée; le quart du nombre légal des membres de l'Assemblée d'Etat a le droit d'interpellation et le Gouvernement reste tenu de répondre à cette interpellation.

CHAPITRE V

Du Gouvernement.

ART. 57. — Le Gouvernement de la République exerce le pouvoir exécutif en Esthonie.

ART. 58. — Le Gouvernement se compose du Chef de l'Etat (Riigiwanem) et des ministres. Le nombre de ces

derniers, leurs attributions et leurs devoirs sont déterminés par une loi spéciale.

ART. 59. — L'Assemblée d'Etat nomme le Gouvernement et accepte sa démission. Si un ministre démissionne, ses fonctions sont remplies par un autre membre du Gouvernement nommé par le Gouvernement jusqu'à ce qu'un nouveau ministre soit nommé.

ART. 60. — Le Gouvernement de la République dirige la politique intérieure et extérieure de l'Etat, il veille au maintien de la sécurité intérieure et extérieure, à l'accomplissement des lois.

Le Gouvernement :

1° Etablit le projet de recettes et de dépenses du budget de l'Etat qu'il propose à la ratification de l'Assemblée d'Etat;

2° Nomme et révoque les fonctionnaires militaires et civils quand ce droit n'est pas confié par une loi à une autre institution;

3° Conclut au nom de la République esthonienne les traités avec les Etats étrangers et les soumet à la ratification de l'Assemblée d'Etat;

4° Déclare la guerre et conclut la paix selon les décisions de l'Assemblée d'Etat;

5° Déclare l'état de défense du territoire, partiel ou total, et le propose à la ratification de l'Assemblée d'Etat;

6° Propose des lois à l'Assemblée d'Etat;

7° Rend des décrets et des ordonnances en accord avec les lois;

8° Décide des demandes d'amnistie.

ART. 61. — Le Chef de l'Etat représente la République esthonienne, dirige et unifie l'activité du Gouvernement de la République, préside les Conseils des ministres et peut demander compte des actes de chaque ministre en particulier.

ART. 62. — Le Gouvernement de la République désigne le remplaçant du Chef de l'Etat parmi ses membres.

ART. 63. — Les séances du Conseil des ministres ont lieu à huis clos; dans des cas exceptionnels et solennels elles peuvent être publiques.

ART. 64. — Le Gouvernement de la République doit posséder la confiance de l'Assemblée d'Etat. Le Gouvernement ou ceux de ses membres qui se verraient refuser cette confiance doivent démissionner.

ART. 65. — La chancellerie de l'Etat se trouve auprès du Gouvernement de la République, elle est placée sous la surveillance du Chef de l'Etat. La chancellerie de l'Etat est dirigée par le Secrétaire de l'Etat nommé par le Gouvernement de la République.

ART. 66. — Tous les actes du Gouvernement doivent être signés par le Chef de l'Etat, le Ministre (qui est responsable de leur exécution), et le Secrétaire de l'Etat.

ART. 67. — Le Chef de l'Etat et les ministres ne peuvent être mis en accusation pour forfaiture qu'après décision de l'Assemblée d'Etat et ne peuvent être jugés que par la Cour Suprême de Justice.

CHAPITRE VI

Du pouvoir judiciaire.

ART. 68. — Les tribunaux ont le pouvoir de rendre la justice en Esthonie et sont indépendants dans l'exercice de ce pouvoir.

ART. 69. — La Cour Suprême de Justice dont les juges sont élus par l'Assemblée d'Etat est la plus haute juridiction d'Esthonie.

ART. 70. — La Cour Suprême de Justice nomme les juges, si ces derniers n'ont pas le droit d'être élus d'après la loi.

ART. 71. — Les juges ne sont révocables que par la voie judiciaire.

Les juges ne peuvent être envoyés d'un lieu à l'autre contre leur volonté, si ce n'est dans le cas où l'accomplissement de la loi le rend nécessaire.

ART. 72. — Les juges ne peuvent pas exercer d'autres fonctions rétribuées sauf dans les cas prévus par les lois.

ART. 73. — Sont soumises à la Cour d'assises, certaines espèces d'affaires criminelles sur les bases et selon les formes prévues par la loi.

L'article précédent (n° 72), n'est pas applicable aux jurés.

ART. 74. — Des tribunaux exceptionnels ne sont permis qu'en temps de guerre, ou dans l'état de défense territoriale et sur les navires de guerre, et seulement dans les limites prévues par une loi spéciale.

CHAPITRE VII

Du self-government.

ART. 75. — Par les institutions du self-government local s'exerce le pouvoir gouvernemental, partout où la loi n'a pas créé d'organes spéciaux du pouvoir central.

ART. 76. — Les assemblées représentant les organes du self-government sont élues sur les bases de la représentation proportionnelle et au suffrage universel, égal, direct et secret.

ART. 77. — Ces organismes du self-government local ont le droit de fixer les taxes dans les limites et les formes prévues par les lois pour équilibrer leur budget.

CHAPITRE VIII

De la défense de l'Etat.

ART. 78. — Tous les citoyens sont obligés de prendre part à la défense de l'Etat sur les bases et dans les formes prévues par la loi.

ART. 79. — Pour assurer la sécurité du pays, il est levé des troupes, dont l'organisation sera fixée par une loi spéciale.

ART. 80. — Dès la déclaration de mobilisation générale, ou dès le début des hostilités, le Gouvernement de la République passera le commandement en chef des troupes au généralissime nommé par lui, et dont les pouvoirs sont délimités par une loi spéciale.

ART. 81. — Le Gouvernement de la République a le droit de rendre des ordonnances, décrets relatifs à l'armée dans les limites et dans les formes prévues par les lois.

ART. 82. — La déclaration de mobilisation est décidée par l'Assemblée d'Etat.

Le Gouvernement de la République a le droit de déclarer la mobilisation sans que l'Assemblée d'Etat ait pris une décision semblable dans le cas où un Etat étranger a déclaré la guerre à la République, commencé les hostilités ou déclaré la mobilisation contre la République.

CHAPITRE IX

Du budget et des impôts.

ART. 83. — Personne ne peut être imposé que conformément à la loi.

ART. 84. — Aucune pension, rémunération ou compensation ne peut être payée aux frais de l'Etat que conformément à la loi.

ART. 85. — Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat est établi chaque année. Sa valabilité peut être prolongée en partie par voie légale jusqu'à l'adoption du budget suivant.

CHAPITRE X

De la force de la Constitution et de sa modification.

ART. 86. — La Constitution est la règle inébranlable pour l'activité de l'Assemblée d'Etat, des tribunaux et des institutions gouvernementales.

ART. 87. — L'initiative de la modification de la loi constitutionnelle appartient au peuple dans les formes où s'exerce l'initiative populaire ainsi qu'à l'Assemblée d'Etat dans les formes ordinaires.

ART. 88. — La modification de la Constitution entreprise par l'initiative populaire ou par l'Assemblée d'Etat sera résolue par voie de referendum populaire.

ART. 89. — Tout projet de modification de la loi constitutionnelle doit être porté à la connaissance du peuple au moins 3 mois avant sa mise aux voix (1).

SECTION II

COMMENTAIRE DE LA CONSTITUTION

§ 1er. — *La constitution sociale.*

A. Le régime des personnes.

Objet du chapitre II de la constitution (art. 6 à 27), l'énumération des libertés individuelles et des libertés modernes est très complète : Liberté individuelle (inviolabilité de la personne et possibilité, pour tout citoyen, de réclamer l'arrêt de l'incarcération s'il n'a pas été fourni, dans les trois jours qui ont suivi l'arrestation); liberté du domicile; choix de la profession, de l'établissement et du déplacement; secret de la correspondance. Libertés modernes : égalité devant la loi, principe « *nulla pæna sine lege* », liberté de conscience et d'exercice du culte (il y a séparation des Eglises et de l'Etat); liberté de l'enseignement, de la presse (mais des mesures peuvent être prises pour raison de morale); de pétition, de réunion, d'association, de grève. Aucune garantie administrative n'existe pour les fonctionnaires. De plus, cette énumération n'est pas limitative :

(1) Le document porte les signatures du Président de l'Assemblée Constituante A. REI, et du Secrétaire H. MARTNA.

toutes les libertés qui ne sont pas contraires au sens de la constitution seront assurées.

La suspension de ces droits peut cependant être décrétée en cas de guerre (art. 26).

I. *Acquisition de la nationalité* (d'après le memorandum de M. Pusta, ministre d'Esthonie à Paris). — Les conditions à remplir pour l'acquisition de la nationalité en Esthonie sont prévues par un décret de l'Assemblée nationale d'Esthonie du 28 novembre 1918. Les stipulations de ce décret ayant forme de loi, sont ainsi conçues :

1° Toutes les personnes, sans distinction de nationalité et de religion, jouissent des droits de la République démocratique esthonienne, si elles se trouvent dans les trois conditions suivantes :

a) Si elles sont domiciliées sur des territoires de la République démocratique esthonienne;

b) Si, jusqu'au 24 février 1918, elles étaient sujets de l'ancien empire russe;

c) Si elles sont originaires de l'une des parties de la République démocratique esthonienne ou si elles étaient inscrites sur les registres des habitants que les institutions de l'ancien Empire russe tenaient en Esthonie, ou qu'elles tenaient spécialement pour ce pays (Code civil russe, tome IX, lois relatives aux classes, édition 1889, § 858).

Le séjour momentané hors du territoire de la République démocratique esthonienne, dont la durée est fixée par le gouvernement provisoire, à partir de la date de la proclamation de ce décret, n'enlève pas les droits à la nationalité esthonienne.

2° Les personnes qui ont des intérêts sur le territoire de la République démocratique esthonienne et qui y sont domiciliées, si elles ne répondent pas au point *c*) du 1°, et si elles étaient sujets de l'ancien Empire russe, doivent, afin d'obtenir les droits de citoyen de la République esthonienne, en faire une demande accompagnée des certificats nécessaires à l'administration locale dans le courant d'une année, à partir de la promulgation de ce décret.

Les demandes sont transmises par les pouvoirs locaux au ministère de l'intérieur, où elles seront examinées, et feront l'objet d'une décision et d'une publication après un serment ou une promesse conforme, prêtée par les demandeurs. La nationalité date du jour de la publication.

3° Nul ne peut être simultanément citoyen de la République esthonienne et d'un autre Etat quelconque.

4° Les personnes répondant aux conditions du 1° peuvent, si elles désirent quitter la nationalité esthonienne, en donner communication à l'administration cantonale ou municipale. Elles mentionneront, dans cette communication, quelle nationalité elles désirent adopter et y ajouteront un certificat que l'autre Etat consent à les admettre. L'administration cantonale ou municipale envoie cette communication au ministère de l'intérieur qui la transmet au gouvernement provisoire, avec mention qu'il n'y a pas d'empêchements légaux à ce que ces personnes renoncent à la nationalité de la République esthonienne.

5° La nationalité des mineurs, jusqu'à leur dix-huitième année, est déterminée par celle de leurs parents; celle des femmes mariées par celle de leur mari. La nationalité des personnes sous tutelle, se trouvant dans la situation répondant au 2°, est déterminée par leurs tuteurs légaux. Elles ont, cependant, le droit, aussitôt que la tutelle est levée, ou si elles atteignent dix-huit ans, de décider de leur nationalité dans le courant d'une année.

6° Les sujets d'Etats étrangers exceptés, les personnes mentionnées au 2°, peuvent être admises dans la nationalité de la République démocratique esthonienne, conformément aux dispositions du 2°, si elles ont eu un domicile fixe depuis au moins cinq ans sur le territoire de la République démocratique esthonienne.

Une loi, promulguée le 27 août 1920, accorde au gouvernement le droit d'abréger le délai de cinq ans prévu à l'article 6 du décret du 26 novembre 1918 ou d'en dispenser

entièrement les personnes optant pour la nationalité esthonienne.

Le traité de paix avec la Russie, signé à Tartu, le 2 février 1920, les conventions conclues avec la Lettonie en 1920, et avec l'Ukraine en 1921, contiennent des dispositions prises à l'égard des ressortissants esthoniens qui se trouvent sur le territoire de ces pays et qui veulent acquérir la nationalité esthonienne.

II. *Droits des minorités. — La question devant la S. D. N. — Leur garantie est-elle de droit interne ou international?* — Comme pour la plupart des Etats, la question des minorités, en Esthonie, a dépassé la Constitution et a pris, dans ce pays, un caractère particulièrement intéressant. Rappelons-en les principales étapes :

Un vœu de la première Assemblée de la S. D. N. du 15 décembre 1920, recommandait aux jeunes Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités. Ce fut dans ces conditions que l'Esthonie signa, en date du 13 septembre 1921, un engagement en conformité de ce vœu, se déclarant prête à se mettre en rapport avec le Conseil pour définir l'étendue et les détails d'application de ses obligations internationales pour la protection des minorités.

M. Pusta remit un mémoire à la S. D. N., le 22 mars 1922, dans lequel il déclarait que, quoique les minorités de différentes langues n'atteignissent que 10 % de la population totale, les écoles de leur langue sont subventionnées par l'Etat et entretenues à ses frais. Un secrétariat spécial existe, en outre, au ministère des cultes, qui veille aux intérêts de ces minorités.

Bien que la législation de l'Esthonie et sa constitution fassent, en général, à la population parlant les langues des minorités, une situation des plus favorables, le gouvernement d'Esthonie s'est déclaré prêt à discuter, avec les représentants des minorités, sur les garanties qui pourraient encore être nécessaires aux minorités allemandes, russes,

suédoises, au point de vue culturel. Il faisait remarquer que la législation concernant les droits des minorités actuellement en vigueur, est garantie, en Esthonie, par ses lois fondamentales. C'est là une œuvre nouvelle, créée de toutes pièces depuis que l'Esthonie est devenue un Etat indépendant. La protection des minorités est absolument garantie et il n'y a pas lieu de demander à l'Esthonie l'élaboration de traités spéciaux, sa constitution et sa législation y suffisant.

A la suite de l'examen ultérieur, qui fut décidé à la séance du 2 février 1923, M. de Gama, représentant du Brésil, donna lecture du rapport qu'il avait été chargé de faire par le Conseil et qui devait prescrire l'étendue et les détails d'application des obligations internationales de l'Esthonie pour la protection des minorités, conformément à la déclaration de l'Esthonie, du 13 septembre 1921.

A ce sujet, M. de Gama rappela les stipulations contenues dans le chapitre II de la constitution : « Des droits fondamentaux des citoyens de l'Esthonie », et, attirant l'attention du Conseil sur les articles 6, 8, 11, 12, 13, 15, 20 à 24, il prévoyait que le Conseil se rendrait facilement compte du fait que les stipulations de la constitution esthonienne étant très libérales, donnent des garanties constitutionnelles suffisantes aux minorités de la République esthonienne.

Il exposa ensuite ce que désirait le Conseil :

a) C'est qu'à l'avenir la situation ne puisse se modifier et que la S. D. N. puisse intervenir auprès du gouvernement esthonien si des dispositions tendant à la modification des stipulations de la loi constitutionnelle sont faites au détriment des minorités. (M. Pusta acceptait ce point de vue.)

b) C'est aussi que, conformément aux principes des traités des minorités, le Conseil de la S. D. N. ait le droit de s'occuper de toute infraction ou danger d'infraction des obligations résultant des traités des minorités. (M. Pusta n'admettait pas cette ingérance).

Le rapporteur concluait que le Conseil de la S. D. N. devait avoir le droit d'intervenir sur l'initiative d'un de ses membres en cas d'infraction ou danger d'infraction d'une des clauses établies pour la protection des minorités.

M. Pusta, sur une question précise de M. Adatci, lui demandant si l'Esthonie était disposée à maintenir son indépendance absolue vis-à-vis de la S. D. N. en ce qui touchait la question des minorités, indiquait que cette question présentait une grande acuité. Il donnait des chiffres : sur

1.110.000 habitants :	19.000	allemands.	17,2 %
	65.000	russes.	5,9 %
	7.000	lettons.	0,64 %
	4.000	suédois.	0,36 %
	5.000	juifs.	0,45 %
Autres nationalités :	4.000.		0,36 %
	104.000		

Sur 1.110.000 habitants, 104.000 sujets constituent des minorités esthniques, c'est-à-dire 9,45 % de l'ensemble de la population.

Il rappelait que le gouvernement esthonien adoptait l'avis du rapporteur, indiquant qu'au cas où il y aurait modification de la constitution, le Conseil aurait la faculté de connaître à nouveau de la question, de la discuter avec le gouvernement esthonien et d'adresser à celui-ci toute recommandation qu'il jugerait utile; mais en ce qui concerne le droit d'intervention en cas d'infraction ou danger d'infraction à l'une des clauses établies pour la protection des minorités, M. Pusta déclarait ne pouvoir suivre le rapporteur. Et, tout d'abord, que signifie danger d'infraction ? Puis, pourquoi la justice esthonienne ne serait-elle pas compétente ? Croit-on que le gouvernement violerait la constitution et les lois ? La constitution contient des garanties suffisantes pour l'avenir (1).

Lord Balfour s'opposait à ce que l'Esthonie put faire ré-

(1) V. Annexe 470 a, *J. off. S. D. N.*, mars 1923, pp. 231, 381 et suiv.

soudre, par ses propres tribunaux, les questions des minorités, sans prévoir un recours à la S. D. N. La question s'amplifia, lorsque M. Adatci rappela les difficultés qu'il y eût pour faire adopter, par les nouveaux Etats, à la Conférence de la Paix, les traités des minorités. Aussi ne voulait-il pas faire d'exception pour l'Esthonie. M. Pusta répondit alors que l'Esthonie n'est pas un Etat créé par les traités, que tandis que les autres pays ont dû inscrire dans leur constitution, les clauses relatives aux minorités, ni l'Esthonie, ni la Finlande ne sont dans ce cas. Ces pays ont adopté, de leur propre autorité, une constitution donnant des garanties complètes aux minorités; les mesures tendant à réaliser les vœux de l'Assemblée et relatives aux Etats baltes pour assurer la protection des minorités, sont des mesures privées (1). Le président redoutait que le Conseil ne se trouvât dans une situation difficile en cas de conflit : s'il était saisi d'une plainte, il serait obligé de l'écarter pour ne pas porter atteinte à la dignité nationale de l'Esthonie ou, s'il l'admettait, le gouvernement esthonien pourrait objecter que l'on porte atteinte à sa souveraineté nationale; c'est un cas de conflit possible du droit national et du droit international. Finalement, il fut décidé d'un projet de rapport à l'Assemblée. Ce rapport fut présenté par M. de Rio Branco, le 4 juillet 1923 (2). Le gouvernement esthonien adressa également une note au Conseil, le 31 août 1923, dans laquelle il faisait connaître son vif désir de réaliser un accord au plus tôt, les conditions de cet accord devant être un traitement égal à celui de la Finlande, sans droit d'intervention

(1) La Lettonie a soutenu une thèse semblable, V. *J. off.*, 3e année, n° 6, pp. 479 et 482. « ... Il faut reconnaître que la protection des minorités doit être laissée dans les conditions actuelles du ressort de la législation intérieure de la Lettonie. De ce fait, il résulte des communications faites au Secrétariat sur la portée de la législation et sur la situation des minorités en Lettonie, que la législation intérieure lettonne a entièrement tenu compte des droits des minorités, et qu'elle correspond aux autres lois étrangères les plus libérales..... »

(2) *J. off. S. D. N.*, août 1923, annexe 529; nov. 1923, annexe 545, et p. 1311.

de la part de la S. D. N. dans l'application des textes législatifs.

Enfin, le 17 septembre 1923, après de nouvelles instructions données par le gouvernement esthonien à M. Pusta, un projet de résolution était adopté, par lequel le Conseil se réservait le droit de connaître à nouveau le statut des minorités en Esthonie dans le cas où ce statut cesserait d'assurer l'application des principes généraux de protection des minorités, actuellement assurés par la constitution esthonienne. Le Conseil pourra demander au gouvernement esthonien de lui fournir les informations qu'il désirerait obtenir sur des questions relatives à la situation des personnes appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion, dont il se trouverait saisi par un de ses membres. En cas de divergences d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant cette résolution du Conseil, la divergence pourra être déférée, pour avis consultatif, à la Cour permanente de Justice Internationale. Les informations au sujet des minorités en Esthonie, qui pourraient être adressées à la S. D. N., seront communiquées au gouvernement esthonien pour observations éventuelles, avant d'être communiquées aux membres du Conseil.

Cette résolution mettait fin aux pourparlers qui avaient duré deux ans, entre le gouvernement esthonien et le Conseil, au sujet de la protection des minorités en Esthonie.

B. Le régime des biens. La loi agraire du 25 octobre 1919.

L'article 24 de la constitution garantit la propriété et l'article 25 formule cette règle que « l'organisation de la vie économique doit répondre, en Esthonie, aux principes de justice ». Il assure le domicile, le travail, la protection de la maternité, le secours aux vieillards et aux accidentés du travail; l'agriculture sera favorisée.

Mais si la question agraire n'est pas prévue dans la Constitution, elle est néanmoins si importante pour l'Esthonie, que nous croyons devoir nous étendre sur elle : elle cons-

titue, en effet, la réalisation de l'idéal esthonien. Elle a été le pivot de toute la campagne aux élections pour la constituante.

Les décrets du Lantag de 1816, 1818 et 1819 avaient supprimé la servitude dans les provinces baltes. Mais le droit de propriété foncière restait aux seigneurs; les contrats de louage reposaient sur la corvée; la terre noble jouissait de très grands privilèges; l'entretien des routes, des ponts était réservé aux paysans qui ne pouvaient fabriquer ni bière, ni alcool et ne bénéficiaient ni du droit de chasse, ni du droit de pêche. La masse du peuple, avide de terres, n'en avait pas. Les villes étaient, de leur côté, soumises à l'influence allemande. C'était, en un mot, un régime d'oppression au profit de la noblesse balte (1).

La grande propriété restait aux mains d'étrangers qui en apportaient le bénéfice chez eux. Ce n'était pas l'application d'un système socialiste qui allait provoquer la réforme, mais bien la nécessité d'exproprier les biens appartenant à des catégories spéciales de propriétaires : celle des nobles « rittergutter » pour en faire profiter le vrai peuple esthonien (2).

Dans ces conditions, l'Assemblée constituante a adopté, le 10 octobre 1919, en troisième lecture, par 63 contre 9 et une abstention, la loi agraire qui a été promulguée le 25 octobre et dont nous donnons l'économie. Cette loi a, du reste, été complétée par des règlements provisoires.

(1) M. PLASSARD : « La question agraire en Russie », cours professé à la Faculté de Toulouse, année 1923.

La loi agraire d'Esthonie est à rapprocher de celle votée par l'Assemblée constituante de Lettonie (1re partie adoptée le 16 septembre 1920; 2e partie le 20 décembre 1920; 3e partie le 3 mai 1922; 4e partie le 17 septembre 1920. Texte dans Recueil de « Documents, Traités et Lois », t. I, édition du bureau Letton d'informations, à Paris.

(2) Données statistiques sur la situation agricole de l'Esthonie, en 1919 :

(1 déciatine = 1 hect. 09)	(Déciatines)
Superficie totale cultivée.....	3.830.667
Dont : Grandes exploitations.....	2.219.699
Petites exploitations.....	1.610.968

Le fond de réserve des terres d'Etat (titre I). — Il est constitué par :

Les grandes propriétés et les biens d'église, dont la superficie excède 300 déciatines, avec les meubles attachés à l'exploitation; toutefois, la remarque 1 de la loi en excepte les biens appartenant à des personnes administratives, les cimetières et terres entourant les églises et les monastères, le mobilier agricole d'un fermier exploitant et non propriétaire d'un bien noble, le mobilier agricole du tenancier

Grande propriété foncière.

	Superficie (en déciatines)	Superficie moyenne
734 domaines nobles	1.404.340	1.913
95 majorats et fidéicommis	369.679	3.891
8 domaines des « Assemblées de la Noblesse »	40.634	5.079
101 domaines appartenant à l'Etat	219.239	2.171
61 fermes	28.317	464
108 biens d'Eglise	49.554	458
18 domaines appartenant aux Municipalités	37.917	2.106
19 domaines appartenant à la Banque Agraire	62.435	3.286
3 domaines appartenant à des Institutions publiques	7.584	2.528
1.147	2.219.699	1.935

En outre, 708 petits domaines.

Nature de l'exploitation du sol.

La terre cultivée était utilisée de la manière suivante :

Terres de grande exploitation	35,4 %	38,9 %	25,6 %	1.059.035
Petite exploitation	35,2 %	36,8 %	27,9 %	1.425.359
TOTAL				2.484.394

La superficie totale des terres cultivées était en déciatines :

Grande exploitation	627.362
Petite exploitation	1.856.832

Celle des forêts était en déciatines :

Grande propriété	679.768
Petite propriété	90.494
Ensemble	770.262

La proportion de forêts par rapport à la superficie totale du pays, non compris les terres incultes, était, en Esthonie, de 21,5 %.

d'un bien d'église. En vertu de dispositions spéciales, les terres de métayage sont restées entre les mains de l'ancien métayer sur la base des règlements nouveaux entrés en vigueur le 1er mai 1920.

Par les 120 domaines, appartenant à la Banque agraire russe, transférés à la République esthonienne en vertu de l'article 11 du traité de Tartu, en 1920.

Les tenanciers de ces biens en deviennent responsables vis-à-vis de l'Etat dès l'entrée en vigueur de la loi comme agents de gestion (*negotiorum gestores*).

Les droits de l'Etat sur les terres expropriées (titre II). — L'Etat prend à son compte tous les droits et prérogatives attachés à la propriété expropriée et toutes les obligations grevant les territoires au profit d'institutions de l'Etat ou des administrations locales.

Il peut procéder à un choix des servitudes réelles attachées aux terres expropriées.

Indemnisation et contentieux (titre III). — La loi relative à l'indemnisation n'a pu être encore votée, car l'accord n'a pas été établi entre les partis. Les socialistes s'opposent au paiement d'une indemnité en argent à des personnes qu'ils considèrent comme des usurpateurs. Le parti paysan (conservateurs, ayant à leur tête M. Constantin Päts) et le parti travailliste (radical), sont partisans d'une indemnité représentative de la valeur de la terre au moment de son appropriation par l'Etat. Cette question délicate n'aura sans doute sa solution que lors des élections générales de 1925. En attendant, le cabinet n'agit qu'avec une extrême prudence. La loi de 1919 avait seulement fixé les principes à suivre pour le cheptel : le cheptel vif devait être évalué au cours du marché en 1914, le cheptel mort au prix d'achat, avec calcul de l'amortissement pour usure ou vétusté, l'estimation étant faite par des commissions comprenant un représentant du ministre de l'agriculture, le président de l'administration du district, celui de l'administration du canton.

Le contentieux est reçu devant la Commission supérieure d'estimation, composée d'un représentant du ministre de la justice, d'un représentant du ministre de l'agriculture, d'un représentant du contrôleur des finances, de deux représentants nommés par le gouvernement (art. 14).

Utilisation des fonds de réserves (titre IV). — L'Etat peut conserver la terre pour la cultiver lui-même. Les bois ne sont pas soumis au partage; toutes les richesses naturelles du sous-sol sont à l'Etat. Quant aux autres biens, ils seront ainsi répartis :

En jouissance héréditaire comme terres de petites exploitations rurales sous forme de parcelles dont l'usage sera régi par une loi particulière.

Aux établissements d'enseignement, d'institutions publiques, coopératives et entreprises coopératives commerciales ou industrielles, en jouissance à long terme; aux corporations d'artisans en propriété collective.

A ferme ou à court terme aux particuliers.

Il peut les concéder à tous ceux qui travaillent la terre individuellement ou collectivement.

Le terrain n'est concédé en jouissance à vie qu'aux personnes vivant du travail agricole et la portion qui leur sera ainsi concédée ne dépassera pas celle que peuvent travailler une famille et deux chevaux, en tenant compte de la qualité du sol, de sa disposition et des particularités locales.

Une portion pourra être concédée, à titre de jardin, en jouissance à vie, et proportionnellement aux besoins.

Aux ouvriers de villes et faubourgs, la terre qui leur est nécessaire fera l'objet d'une concession.

Ordre d'attribution des terres. — Pour les terrains de petite culture, jouissent d'un tour de faveur :

1° Ceux ayant accompli des actes de bravoure;
2° Les blessés de la guerre de libération;
3° Les familles des morts pour la patrie;

4° Les anciens combattants;

5° Les fermiers des petites parcelles pour celles qu'ils travaillaient (art. 22).

Facilités accordées aux colons. — Les agriculteurs nécessiteux reçoivent l'argent nécessaire pour bâtir, acheter le matériel agricole indispensable et fumer la terre. Les amendements de grande importance se feront aux frais de l'Etat.

Le petit cultivateur peut racheter à tempérament le mobilier agricole qui devient ainsi sa propriété privée.

Une banque agraire est instituée.

Ajoutons que l'application de la réforme agraire a provoqué l'observation des principes suivants :

Ont été expropriés entièrement tous les grands domaines et leur expropriation a été confiée à un régisseur; ensuite, un nombre de domaines correspondant aux nécessités, en tenant compte de la superficie des terres devant être réservées pour une future répartition et en observant le principe d'après lequel un propriétaire ne peut jamais être privé à la fois de la totalité de son bien. Ont également été expropriés, les domaines des personnes accusées de haute trahison (Dellingshausen, Stryk).

De grosses difficultés surgirent : La recherche de personnes capables de mener à bien ce morcellement, l'insuffisance du cheptel, le calcul de l'état du cheptel et des moyens du nouveau tenancier, afin d'éviter une exploitation insuffisante du sol.

La réforme a suscité une violente campagne. On s'est attaché à la dire précaire et à mettre en opposition les ouvriers et les paysans. M. Martna soutient que cette réforme est déconcertante et fait le calcul suivant : La superficie totale de terres à exproprier est de 2.383.000 hectares, dont 663.000 de terres arables et prairies, pouvant être morcelées en fermes (l'Etat s'étant réservé l'exploitation des forêts). Mais la culture extensive est seule actuellement possible en Esthonie, et il faut 22 hectares, dont 9 à 12 de

terres arables, à chaque famille. Le nombre d'habitants n'ayant aucune terre est de 120.000; il faut y joindre ceux, au nombre de 50.000, qui n'ont que des parcelles insuffisantes. D'autre part, certaines fermes doivent être réservées comme stations d'expériences. Il ne paraît guère possible, dans ces conditions, de constituer plus de 26.000 domaines nouveaux. M. Martna ne voit de ressource que dans la culture intensive, soutenue par des capitaux importants. En attendant, les ouvriers agricoles sans terre n'ont pas de travail, et les exploitations ne sont pas assez importantes pour les occuper.

Sans doute, une réforme de cette ampleur ne pouvait s'accomplir sans grosses difficultés; mais la liquidation de la féodalité des barons baltes était enfin résolue et une amélioration très sensible obtenue dans le domaine agricole (1).

§ 2. — *La Constitution politique.*

A. Forme de gouvernement. Territorialité.

L'Esthonie est une république indépendante qui reconnaît, outre les lois que font ses institutions légales, celles adressées par le droit international; le pouvoir souverain est aux mains du peuple : il s'agit donc d'un régime basé sur la souveraineté nationale; la territorialité fait l'objet de l'article 2.

B. L'Exécutif. Pouvoir commis.

Etudier d'abord le rôle de l'Exécutif n'est pas conforme au sens de la constitution esthonienne, puisque les pouvoirs de suffrage du peuple y sont au premier rang et que l'Exé-

(1) V. Martna. Situation des ouvrires agricoles en Esthonie, *Revue Internationale du travail,* mai 1922, Genève. Les lois des 13 septembre et 21 octobre 1921, marquent le passage du régime médiéval au régime moderne. — Lire aussi : La nouvelle législation agraire en Europe Centrale, étude comparative, dans la *Revue internationale du Travail,* 1922, p. 363.

cutif n'y est qu'un pouvoir commis, mais cette méthode de la primauté de l'Exécutif est la nôtre parce qu'elle est conforme à la vérité politique.

L'Exécutif comprend le Chef de l'Etat et les ministres *élus* par l'Assemblée d'Etat, sauf en cas de démission d'un ministre où le ministère a le droit de se compléter et au cas de remplacement du Chef de l'Etat qui sera désigné par le Gouvernement et pris parmi ses membres.

Attributions spéciales du Chef de l'Etat. — L'article 61 lui accorde seulement la représentation de la République à l'extérieur, la direction du Conseil des ministres et son contrôle sur ces derniers.

Aussi lisons-nous, à l'article 60, les attributions de l'Exécutif : Nomination des fonctionnaires militaires et civils, exercice du pouvoir réglementaire, déclaration de guerre, de l'état de siège, conclusions de traités, décisions sur les décrets d'armistice. Attributions législatives : propositions de lois, établissement du projet de recettes et dépenses du budget de l'Etat. L'Exécutif ne peut dissoudre l'Assemblée, ce droit n'appartient qu'au peuple.

Ce Gouvernement de la République est responsable parlementairement : l'article 64 exige que le Gouvernement en entier se retire au cas où il n'a pas la confiance du Riigikogu; c'est là, comme on le voit, une forme de gouvernement originale. Les constituants n'ont voulu ni du système bureaucratique suisse, ni du système présidentiel « qui isole le Gouvernement de la représentation populaire » (1).

La responsabilité peut être collective, mais la défiance peut ne porter que sur un ou plusieurs membres du Gouvernement. Le Chef de l'Etat et les ministres ont également une responsabilité pénale devant la Cour suprême (art. 64).

Attributions communes et responsabilité parlementaire commune du Chef de l'Etat et des ministres. — Si les attri-

(1) La Lettonie et la Lithuanie ont des Présidents de la République irresponsables, mais que l'Assemblée représentative peut démissionner (C. Lett., art. 50; C. Lith., art. 44).

butions du Chef de l'Etat paraissent réduites, c'est qu'il partage celles des ministres.

M. Anderkopp, qui était président de la Commission de constitution, a bien voulu, dans un article dont il nous a réservé la primeur, nous faire savoir son sentiment à ce sujet : les constituants ont jugé qu'un Chef de l'Etat irresponsable était inutile, et, qu'en conséquence, il fallait l'assimiler aux autres ministres dont il ne serait que le Chef; il aurait cependant quelques attributions spéciales (1).

C. Le gouvernement semi-direct.

Nous verrons ici comment, en Esthonie, le régime est rendu très démocratique par la combinaison d'un certain exercice de Gouvernement direct évidemment limité et de Gouvernement représentatif (action de la Chambre).

I. — Le Gouvernement direct. — Si le vote direct des lois par l'Assemblée du peuple est matériellement impossible dans un territoire étendu et avec une nombreuse population (seuls quelques cantons suisses, Uri et Unterwalden le pratiquent), le Gouvernement direct sous une forme atténuée est parfaitement raisonnable. De grands Etats, tels que l'Allemagne, ont introduit le referendum dans leur constitution, mais l'Esthonie le complète par l'initiative populaire et l'étend aussi aux lois constitutionnelles comme en Suisse (2). La Constitution et la loi organique du 2 juillet 1920 nous donnent le détail de l'exercice du droit du peuple.

1° *Initiative populaire* (art. 25 Const. — Chapitre V de la loi organique du 2 juillet 1920). Si 25.000 électeurs désirent

(1) Article de M. Anderkopp, chef du parti travailliste esthonien : Esti Riijikord (Forme de l'Etat esthonien), pour paraître dans *Eesti Entsiklopedia,* Tallinn.

(2) V. P. Binet. *L'initiative populaire en Suisse,* thèse, Nancy, 1904-1905.

obtenir la promulgation, la modification ou l'abrogation d'une loi, ils présentent un projet à l'Assemblée d'Etat et au cas où cette dernière le refuserait, un referendum populaire se prononcera pour l'adoption ou le rejet du projet. L'adoption exige que la majorité des votants soit favorable au projet (1).

L'article 34 énumère les matières qui peuvent faire l'objet de l'initiative ou du referendum.

Toute demande d'initiative législative est faite par écrit au bureau de l'Assemblée d'Etat; elle ne peut avoir trait qu'à un seul projet de loi, sinon la demande n'est valable que pour le premier des projets énumérés. Le citoyen doit signer, indiquer son âge et son domicile. Ses indications sont contrôlées. Si la demande d'initiative législative répond aux conditions exigées par la loi, le bureau de l'Assemblée d'Etat propose à l'Assemblée d'examiner le projet présenté: L'Assemblée doit se prononcer sur ce sujet, au plus tard, dans le délai de quatre mois à compter du jour de la présentation de la demande d'initiative législative et faire connaître si elle accepte le projet comme loi ou le repousse.

Dans ce dernier cas, le bureau de l'Assemblée d'Etat, fait connaître qu'il y aura referendum populaire; il devra y être procédé, au plus tard, deux mois après la décision de l'Assemblée dans les formes prévues à l'article 30 de la loi constitutionnelle relative au referendum populaire.

L'initiative populaire peut s'exercer également pour la modification de la loi constitutionnelle et dans la même forme (art. 87);

2° *Le referendum et le droit de dissolution populaire.*

a) *Pour les lois ordinaires, le referendum peut être exercé sous les deux aspects.* — 1. *De referendum obliga-*

(1) *Cf.* Article 20 de la Constitution de Lithuanie du 1er août 1922 (Bureau d'information lithuanien, Paris) : « Les citoyens ont le droit d'initiative législative : 25.000 citoyens jouissant de leur droit électoral au Seïmas, peuvent, suivant le mode prévu par la loi, soumettre au Seimas un projet de loi qu'il est tenu de discuter. »

toire au cas où un projet de loi émanant de l'initiative n'a pas été admis par l'Assemblée d'Etat. — Un referendum seul devra trancher la question et, dans ce cas, il a une portée considérable puisqu'il équivaut à un droit de dissolution populaire. L'article 32 annonce que si le résultat du referendum n'est pas conforme à l'avis qu'a exprimé l'Assemblée d'Etat à ce sujet, l'Assemblée est dissoute. En fait, une application de ces dispositions a eu lieu : le Premier Parlement esthonien, élu en 1920, ayant rejeté la loi sur l'organisation aux frais de l'Etat, de l'enseignement religieux dans les écoles primaires, cette loi fut soumise au referendum, et adoptée au suffrage populaire les 17 et 18 février 1923, à la suite de quoi le Premier Parlement fut dissout et les nouvelles élections furent fixées aux 6 et 7 mai.

Cette révocation qui fait l'objet de l'article 32 est une sorte d'exercice de droit de *recall* (1). On sait que le *recall* est le droit de révoquer les fonctionnaires nommés à l'élection, avant l'expiration de la période pour laquelle ils ont été élus. En Allemagne, fonctionne une sorte de recall de l'Exécutif, puisque d'après l'article 43 de la Constitution de 1919, le Président d'Empire peut, sur la demande du Reich, être déposé par un vote populaire. Le Président, sur la demande de l'Assemblée, cesse ses fonctions. Au cas où le vote populaire est hostile à la déposition, ce rejet équivaut à une autre élection et entraîne, comme conséquence, la dissolution de l'Assemblée d'Empire. En Esthonie, ce droit de révocation des représentants de la nation est, avec le referendum et l'initiative populaire, un procédé de Gouvernement direct, une atteinte au régime représentatif. Mais, comme le fait remarquer M. A. Hauriou, tandis que le referendum et l'initiative populaire restreignent seulement le champ des Assemblées représentatives, ne

(1) V. André Hauriou. *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1924. « Le droit de révocation populaire ».

Esmein et Nézard. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7e édit., 1921, pp. 452 et suiv.

visant pas les représentants eux-mêmes, mais leurs œuvres, au contraire, le droit de révocation populaire attaque, non les actes, mais les hommes, enlevant ainsi leur indépendance aux représentants de la nation, tout comme par la pratique du mandat impératif. En cela, il est condamnable.

2. *De referendum facultatif de ratification subordonné à l'autorisation d'une fraction du Parlement et compliqué d'initiative populaire. — Sa procédure.* — L'article 34 énumère les matières qui ne peuvent faire l'objet du referendum. Toutes autres questions peuvent être soumises à ce droit. La demande est faite suivant les mêmes conditions de forme que pour l'initiative, mais avec cette particularité que le tiers des membres de l'Assemblée d'Etat doit le provoquer en demandant une suspension de deux mois pour la promulgation de la loi (art. 30). C'est pendant cette période que le referendum peut s'exercer sur la demande de 25.000 citoyens. Si la demande répond aux conditions exigées par la loi, le bureau de l'Assemblée d'Etat ordonne le referendum qui aura lieu, au plus tard, quatre mois après le dépôt de la demande (1).

Quand une loi admise par le Parlement est soumise, conformément à l'article 30 de la Constitution, au referendum, elle est considérée comme acceptée si elle recueille la majorité des suffrages. Quand une loi adoptée par l'Assemblée d'Etat est soumise au referendum populaire conformément à l'article 30 de la loi constitutionnelle et qu'elle est considérée comme repoussée, ou quand un projet de loi proposé à l'Assemblée d'Etat par voie d'initiative législative est repoussé par l'Assemblée, cette loi ou ce projet sont considérés comme acceptés si, dans le premier cas, la majorité des personnes prenant part au referendum populaire sont pour la loi et dans le deuxième cas, si la majorité des votants pour ce projet forme au moins la moitié du nombre des citoyens jouissant du droit de vote,

(1) Sur les variétés de referendum et sa diffusion, V. HAURIOU, *op. cit.*, pp. 603 et suiv.

qui ont pris part aux dernières élections de l'Assemblée d'Etat.

Pour le referendum l'Esthonie constitue une seule circonscription divisée en sections. Les règles de participation au referendum sont les mêmes que pour l'exercice du droit de vote à l'Assemblée d'Etat : nous les examinerons plus loin.

Le texte officiel de la loi ou du projet de loi soumis au referendum est envoyé par le bureau de l'Assemblée d'Etat aux municipalités des villes, faubourgs et cantons, qui doivent afficher ce texte au moins vingt jours avant l'ouverture des élections dans leurs locaux.

b) *Le referendum constitutionnel.* — Que la modification soit demandée par la voie de l'initiative populaire ou par l'Assemblée d'Etat, elle sera toujours résolue par voie de referendum, le projet devant être porté par le bureau de l'Assemblée d'Etat à la connaissance du peuple trois mois au moins avant sa mise aux voix.

C'est donc le peuple qui statuera sur la forme du régime (1).

Observations sur le referendum.

Remarquons que le vote n'est pas précédé d'une discussion; que le peuple apprécie la loi en bloc et n'a pas le droit d'amendement, d'où il s'ensuit qu'il est assez peu éclairé; le vote a lieu « pour ou contre » et n'est pas motivé; il n'est pas obligatoire, ce qui a fait hésiter à lui donner ce caractère étant la longue durée qu'il nécessiterait et les dépenses que cette procédure entraînerait.

II. — Le gouvernement représentatif : Le Riigikogu ou Assemblée d'Etat. — Avec l'initiative populaire, le referendum et le droit de révocation populaire, l'Assemblée représentative ne reste plus un législateur tout puissant.

(1) V. Hauriou. *Précis de droit constitutionnel,* Sirey, Paris, 1923, pp. 290 à 295. — Signorel. *Etude de législation comparée sur le referendum législatif,* Paris, 1896.

La sanction du peuple est tantôt expresse ou tantôt tacite, suivant qu'une demande de referendum intervient ou non, mais en dehors de la fonction législative certaines attributions contribueront à laisser à l'Assemblée d'Etat un pouvoir propre.

1° *Le Riigikogu.* — Le système unicaméral ayant été adopté, le Riigikogu est composé de 100 membres élus pour trois ans, d'après le principe de la représentation proportionnelle et du suffrage universel égal, direct et secret. Le mandat législatif est incompatible avec l'exercice d'une fonction. L'Assemblée se réunit sans convocation pour les séances ordinaires, chaque année, le premier lundi d'octobre, sur convocation de son Bureau et sur demande du Gouvernement ou du quart des membres de l'Assemblée d'Etat, si les circonstances l'exigent en session extraordinaire. Le Riigikogu se donne un règlement intérieur et désigne son Bureau. La présence effective de la moitié des membres est indispensable pour prendre une décision. Les séances sont publiques; les députés jouissent de l'inviolabilité et de l'immunité parlementaires; ils n'ont pas de service militaire à accomplir durant la période de leur mandat; ils touchent un traitement et des frais de déplacement.

Les attributions du Riigikogu. — Il a pour mission :

De légiférer en matière ordinaire et de demander le referendum pour la révision de la loi constitutionnelle.

De fixer le budget annuel, les revenus et dépenses de l'Etat, de décider les emprunts.

De nommer le Gouvernement, de l'interpeller et de l'obliger à démissionner. Le droit d'interpellation est limité et le Gouvernement est obligé de répondre si l'interpellation est présentée par trois membres du Parlement avec l'assentiment de vingt-cinq membres.

De ratifier les traités, de décider de la guerre et de la paix, de ratifier l'état de siège (1) et de déclarer la mobilisa-

(1) Lors du coup de main communiste tenté le 1er décembre 1924, à

tion à moins de déclaration de guerre prise par le Gouvernement (art. 82).

De décider la mise en accusation du Chef de l'Etat ou des ministres pour forfaiture.

De contrôler les referendums et d'organiser les élections populaires.

2° *Le système électoral.* — Organisation du système électoral. — Tout citoyen, sujet esthonien depuis un an et âgé de 20 ans, jouit du droit de vote (droit de demander l'initiative populaire, de participer aux opérations de vote, aux referendums ou aux élections des députés); les militaires peuvent voter.

Pour les élections parlementaires, le territoire entier est divisé en dix circonscriptions électorales, elles-mêmes subdivisées en sections. Cette division en sections se fait tous les trois ans, de telle sorte que chaque électeur n'ait pas plus de 5 verstes à parcourir pour se rendre au lieu du scrutin.

1) *Incapacités électorales.* — D'après l'article 28, n'ont pas le droit de vote : 1° Les personnes qui sont reconnues légalement démentes; 2° les aveugles, les sourds-muets et les prodigues, s'ils sont munis d'un Conseil Judiciaire. La loi du 2 juillet 1920 ajoute dans son article 4, que sont privés également du droit de vote : 1. D'après le jugement entré en vigueur, à moins que leurs droits ne leur aient été rendus auparavant : *a*) les personnes condamnées aux travaux forcés pendant 10 ans, à dater de l'expiration de leur peine; *b*) les personnes employées dans un bataillon disciplinaire, une maison de correction, une prison ou une forteresse, avec perte de tous leurs droits civiques ou la

Reval, le Parlement esthonien, réuni en séance extraordinaire, a voté à l'unanimité, sans débat, la loi exceptionnelle proposée par le Gouvernement. Le Parlement (les députés communistes n'assistaient pas à la séance) a approuvé toutes les dispositions prises par le Gouvernement en vue de l'application de l'état de siège sur tout le territoire de la République, ainsi que la remise du pouvoir suprême aux autorités militaires en la personne du général Leidoner, commandant en chef (V. le *Temps*, n^{os} des 2, 3 et 4 déc. 1924).

restriction de ces derniers pendant 5 ans, à dater de l'expiration de leur peine. — 2. Les personnes jugées coupables de vol, excepté dans les cas prévus au chapitre 171, article 2 du Code des lois russes, XV (rédaction de 1914), et dans le Code pénal des Justices de paix de l'ancienne Russie, d'imposture, de détournement ou de dilapidation des biens confiés à leur grade (à l'exclusion des prodigalités prévues à l'article 177, chapitre II du même Code pénal et à l'article 1681, § 2 du Code des lois russes, XV), d'achat d'objets ou de recels fait sciemment, de prise de ces derniers en gages — si la profession habituelle de la personne jugée est de prêter sur gages — de fraude, d'usure, de corruption, de proxénètisme, et d'avoir entraîné autrui à des actes contraires aux bonnes mœurs (Code des lois russes, XV, lois criminelles, rédaction de 1909, articles 524, 526, 527 et 529). — Les détenus ne peuvent prendre part aux élections.

2) *Institutions organisant les élections parlementaires et le référendum populaire.* — Trois institutions concourent à l'organisation des élections; ce sont : le Bureau de l'Assemblée d'Etat, les Comités de circonscription et les Commissions des sections.

Fonctions du Bureau de l'Assemblée d'Etat. — Il proclame les résultats des élections parlementaires et du référendum, surveille l'ensemble des opérations électorales, recherche les moyens d'accélérer et de faciliter ces opérations;

Il vérifie la régularité des inscriptions portées sur les listes électorales et prévues à l'article 17 de la loi électorale;

Il reçoit les demandes relatives au référendum populaire et à l'initiative législative du peuple, et décide de la légalité de ces dernières;

Il surveille les Comités de circonscription, afin qu'ils accomplissent leur tâche dans les délais fixés;

Il reçoit les déclarations relatives au groupement des listes de candidats et porte les groupements définitifs de listes à la connaissance du public;

Il prépare les enveloppes et les bulletins électoraux, les listes imprimées des candidats et se charge de la transmission aux Commissions des sections;

Il organise la préparation et la remise aux Commissions des sections de la loi ou du projet de loi soumis au référendum;

Il porte à la connaissance du public le résumé du résultat des élections dans les circonscriptions, la liste des candidats élus membres de l'Assemblée d'Etat, et distribue aux membres du Parlement des certificats concernant leur élection;

Il prend les mesures relatives aux crédits nécessaires à l'organisation des élections et du référendum populaire et remet aux Commissions de section les formules des procès-verbaux de leurs séances.

Composition et fonctions des Comités de circonscription. — Le Comité de circonscription se compose : dans la circonscription de Tallinn (Reval) : du président, qui est président du Conseil municipal ou son adjoint, et de quatre membres élus par le Conseil municipal; dans les circonscriptions des districts : du président, qui est le président du Conseil cantonal ou son adjoint, de deux membres élus par le Conseil cantonal et de deux membres élus par le Conseil municipal du district; dans la circonscription de Harju : du président, qui est le président du district de Harju ou de son adjoint, de deux membres élus par le Conseil municipal de Harju, et de deux membres élus par le Conseil municipal de Baltisci (Port Baltique); dans la circonscription de Viru : du président de la circonscription de Viru, qui est le président du Conseil cantonal de Viru ou son adjoint, de deux membres élus par le Conseil cantonal, d'un membre élu par le Conseil municipal de Narva et d'un membre élu par le Conseil municipal de Rakvère; dans la circonscription de Vôru-Valk-Petseri : du président, qui est le président du Conseil cantonal de Vôru ou son adjoint, d'un membre élu par le Conseil cantonal de Vôru, d'un membre élu par le Conseil de Petseri, d'un

membre élu par le Conseil municipal de Vôru, et d'un autre élu par le Conseil municipal de Valk.

Le siège du Comité de circonscription est à Tallinn pour la circonscription de Tallinn et de Harju; pour les circonscriptions des districts, il se trouve au chef-lieu de chacun des districts, et pour la circonscription de Vôru-Valk-Petseri à Vôru.

Une personne est adjointe, à titre de membre, au Comité de la circonscription, pour le temps des élections à l'Assemblée d'Etat, trois jours après l'expiration du terme de la présentation des listes de candidats.

Le Comité de la circonscription a pour fonctions :

De veiller à ce que les Commissions des sections soient formées à temps;

D'examiner les plaintes et réclamations élevées contre l'illégalité des actes des administrateurs des villes, faubourgs et communes;

De recevoir les listes des candidats, de les classer et de les porter à la connaissance du public par voie d'affiches; de mettre en œuvre tous les moyens propres à permettre aux candidats de prendre connaissance d'une liste de candidats, des lois et des projets soumis au référendum populaire;

D'expédier des copies, des listes de candidats au bureau de l'Assemblée d'Etat, deux jours au plus tard après l'expiration du délai de clôture et du dépôt de ces listes;

De procéder au recensement des lois données aux listes de candidats de la circonscription et aux candidats isolés de ces listes;

De procéder au recensement des votes émis au référendum populaire dans les limites de la circonscription.

Composition et tâche de la Commission des sections. — Les Commissions de section des villes, des faubourgs et des communes se composent de quatre membres (y compris le président et le secrétaire), élus par les Conseils municipaux, et dans les cantons par les Conseils cantonaux.

Les Commissions de section de l'armée sont formées dans

chaque régiment ou unité correspondante; cependant, les petits détachements peuvent être rattachés à d'autres détachements pour procéder aux élections et au référendum populaire. Si un régiment ou toute autre unité de troupes se trouvait dispersé dans diverses localités, on pourrait nommer plusieurs Commissions de section pour réunir les fractions d'un régiment à d'autres unités se trouvant à proximité.

Les Commissions de section militaire se composent de quatre membres, nommés par chaque chef de département, y compris le président et le secrétaire.

La Commission de section reçoit les bulletins d'élection et de vote de la section et en fait le dépouillement. Les organes du self-governement local, et ceux du gouvernement doivent prêter aide et appui aux Comités de circonscription et aux Commissions des sections pour l'accomplissement de leurs fonctions.

Listes des citoyens jouissant du droit de vote. — En vue des opérations relatives aux élections parlementaires et au référendum populaire, les municipalités des villes, faubourgs et cantons, sont tenues d'avoir pour chaque section électorale des listes permanentes de citoyens jouissant du droit de vote. Ces listes sont révisées régulièrement deux fois par an, du 10 au 25 mai et du 30 octobre au 15 novembre. Dans les villes de Tallinn, Tartu et Narva, ces révisions se font du 1er au 15 février et du 30 octobre au 15 novembre. De semblables listes permanentes doivent être tenues dans les régiments, et la révision en est régulièrement faite tous les trois mois, du 1er au 10.

Sont inscrits sur les listes permanentes tous les citoyens qui demeurent dans la section électorale au moment de la révision de ces listes, les militaires faisant partie d'un détachement formant une section électorale, et les citoyens ayant atteint l'âge de voter. En sont rayés : les citoyens ayant quitté la section électorale ou le détachement de l'armée, ou ayant perdu le droit de vote au moment de la révision des listes.

Les listes comportent le nom de famille et le prénom du citoyen, son âge et son domicile.

Elles sont affichées dans les locaux des municipalités, faubourgs, conseils cantonaux, et bureaux de l'Etat-Major pour les militaires.

Les plaintes relatives aux erreurs ou aux lacunes des listes peuvent être adressées par chaque citoyen contre l'institution chargée de l'établissement de la liste.

L'inscription immédiate peut être exigée en cas d'erreur, sauf deux jours avant l'ouverture des élections et du référendum populaire.

3) *Les listes de candidats.* — Les élections parlementaires s'effectuent par le vote pour une des listes des candidats de la circonscription dans laquelle les citoyens votent. Les listes des candidats sont remises par les citoyens jouissant du droit de vote, au Comité de la circonscription, au plus tard 45 jours avant le premier jour des élections. Chaque liste de candidats doit être signée au moins par 50 candidats jouissant du droit de vote; elle doit contenir le nom de famille, le prénom et le domicile de chaque candidat, qui doit y joindre une déclaration exprimant son consentement à figurer sur la liste.

Le groupe des citoyens qui remet la liste des candidats doit nommer un représentant, qui réglera ses intérêts avec le Comité de la circonscription et prendra part à ce Comité. Au cas où il n'y aurait pas nomination de ce représentant, le premier signataire de la liste des candidats en fait fonction.

Chaque citoyen électeur ne peut signer plus d'une liste de candidats, et le nombre des candidats proposés sur la liste ne peut être inférieur à 5 ni supérieur à 30.

La même personne ne peut être candidate que dans trois circonscriptions et doit faire savoir au bureau de l'Assemblée d'Etat, au plus tard 5 jours après le dernier jour de l'élection, dans quelle circonscription elle désire être élue en premier lieu, et dans quelle autre elle désire être élue

en second lieu. D'après l'article 42 de la loi du 2 juillet 1920, les groupes de citoyens qui déposent les listes de candidats peuvent déclarer que leur liste s'unit à toutes les listes des organisations portant la même étiquette, formant ainsi une association nationale des listes.

4) *Les trois jours de vote.* — Le citoyen qui doit voter dans la section électorale où il est inscrit est néanmoins admis à voter dans une autre section que la sienne, pour des raisons importantes, et sa carte d'électeur porte mention de cette autorisation. Les électeurs reçoivent, au plus tard cinq jours avant la date d'ouverture des élections, un bulletin de chacune des listes de candidats. Dans chaque section de vote, des isoloirs sont ménagés, où les électeurs mettent leur bulletin sous enveloppe.

Les élections et le référendum populaire commencent au jour fixé par le bureau de l'Assemblée d'Etat et durent trois jours. Les deux premiers jours, les portes des locaux où a lieu l'élection, ouverts à 9 heures du matin, sont fermés à 9 heures du soir. Dès que la remise des bulletins est terminée, le président pose les scellés sur l'ouverture des boîtes; les citoyens quittent le local, sur la porte duquel les scellés sont apposés jusqu'au lendemain. Le troisième jour, l'accès des citoyens dans le local électoral n'a lieu que jusqu'à 2 heures de l'après-midi, heure à laquelle le président déclare l'élection terminée; si le nombre des enveloppes, par le calcul desquelles on commence, ne correspond pas au nombre des électeurs qui se sont présentés, d'après le pointage qui en a été fait sur la liste, mention en est enregistrée au procès-verbal. Les enveloppes sont ensuite ouvertes : sont nuls les bulletins de vote ou bulletins électoraux qui n'ont pas les dimensions voulues, ceux signés ou reconnaissables, dont l'interprétation est obscure ou dont l'enveloppe contient plus d'un bulletin de texte différent (en cas d'identité des bulletins, un seul est valable). Procès-verbal est dressé de toutes les opérations, et envoyé au Comité de la circonscription. Sont joints au procès-

verbal sous plis séparés : 1° Les bulletins reconnus valables par la Commission; 2° les bulletins dont la validité a été constatée par un membre de la Commission et que cette dernière a déclaré valables; 3° les bulletins que la Commission a déclarés nuls contre l'avis d'un membre isolé de cette dernière, et 4° les bulletins déclarés nuls à l'unanimité des voix de la Commission.

A son tour, le Comité procède en public au calcul des différentes sortes de bulletins et les transmet tous au bureau de l'Assemblée d'Etat.

Le nombre des candidats élus dans chaque circonscription n'est pas limité : les listes obtiennent des sièges suivant le nombre des voix qu'elles ont obtenues; par conséquent, ce sont les citoyens actifs qui décident de l'élection. Le bureau de l'Assemblée d'Etat fait le total des voix données à chaque groupe de listes d'après le procès-verbal des séances des Comités de circonscription, puis il calcule, d'après le système d'Hondt, le nombre de sièges obtenus respectivement par les « groupements de listes » et par les listes indépendantes; dès qu'il a obtenu ces chiffres, il détermine, d'après la même méthode, combien chaque circonscription obtient de sièges, puis de même façon les noms des candidats élus (1).

(1) V. *Article 81.* — Le nombre des voix données à chaque groupement de listes de candidats, ainsi qu'à chaque liste indépendante, est successivement divisé par les chiffres 1, 2, 3, 4, etc... Des nombres obtenus par la division, sont retranchés autant de ces nombres en commençant par les plus élevés qu'on élit de membres du Parlement; ces chiffres sont rangés par ordre décroissant, le dernier des chiffres indiqués étant le quotient électoral.

Le nombre de sièges de membres à l'Assemblée d'Etat qui revient à chaque groupement de listes de candidats, ainsi qu'à chaque liste indépendante, est fixé en divisant le nombre des voix données au groupement de listes, ainsi qu'à chaque liste indépendante des candidats, par le quotient électoral.

Pour le cas où, dans la préparation des sièges entre les groupements de listes ou les listes indépendantes, le dernier siège échoit à plusieurs groupements ou à une liste indépendante, le siège est attribué au groupement ou à la liste qui a obtenu le plus grand nombre

5) *Pénalités.* — La procédure matérielle du scrutin est suivie dans la loi d'articles consacrés à la garantie de l'ordre dans les diverses opérations électorales. Sont frappées de

moyen de voix. Quand les voix se trouvent également partagées, le sort décide de la question.

Article 82. — Si, lors de la répartition prévue à l'article précédent, il échoit à une liste indépendante de candidats plus de sièges que cette dernière ne contient de candidats, les sièges restants sont répartis sur les bases de l'article précédent, entre tous les groupements de listes ou listes indépendantes de candidats.

On agit ensuite de la même manière s'il n'y a pas suffisamment de candidats dans une liste indépendante pour occuper les sièges devenus vacants.

Article 83. — Le nombre des voix données à chaque groupement de listes est successivement divisé par les chiffres 1, 2, 3, 4, etc... Des chiffres obtenus par la division sont retranchés autant de ces chiffres parmi les plus élevés qu'il y a de sièges de membres de l'Assemblée d'Etat échus, d'après l'article 81, à l'association des listes. Ces chiffres sont rangés par ordre décroissant. Le dernier des chiffres indiqués est le quotient de l'association.

Le nombre de sièges de membres de l'Assemblée d'Etat accordé à chaque liste des candidats qui y sont groupés est fixé en divisant le nombre des voix données à la liste par le quotient de l'association.

Article 84. — Si le nombre des candidats portés sur une des listes faisant partie du groupement de liste est insuffisant, sont considérés comme élus membres de l'Assemblée d'Etat, un nombre égal de candidats de la liste des candidats appartenant au groupement des listes qui a obtenu le plus de voix. Si parmi ces derniers il y en a plusieurs qui ont obtenu le même nombre de voix, on les élit dans le nombre des listes dont un des candidats a obtenu le plus de voix nominatives; en cas d'égalité de voix nominatives, le candidat de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix et est aussi le plus âgé est considéré comme élu. Dans le cas où, pour la distribution des sièges vacants de membres de l'Assemblée d'Etat, il ne reste aucun candidat sur la liste, les sièges devenus vacants sont répartis entre tous les autres groupements. S'il n'en exite pas ou s'il n'existe pas de candidats inscrits sur des listes indépendantes, les sièges sont répartis entre toutes les listes indépendantes sur les bases de l'article 81.

Article 85. — Sur chaque liste de candidats sont d'abord considérés comme élus membres de l'Assemblée d'Etat, les candidats dont le nom a réuni un nombre de voix au moins égal au quotient électoral (article 81).

Article 86. — Si une liste de candidats a obtenu plus de sièges au Parlement que n'en fixe le calcul prévu au paragraphe précédent (85), les sièges des membres du Parlement restant vacants sont répartis

pénalités diverses : la destruction d'affiches ou de documents, la propagation de faux bruits contre les candidats, la falsification des déclarations, les actes de violence contre les autorités procédant au dépouillement ou contre les électeurs, la divulgation du secret électoral, etc. Si ces actes sont le fait d'un fonctionnaire, ils peuvent entraîner sa révocation (articles 91 à 111).

entre les candidats qui ne sont pas encore considérés comme étant élus, de la manière suivante : au nombre des voix données à une liste sans indication de candidat déterminé sont ajoutées, les voix nominatives obtenues par les candidats dans l'ordre suivant lequel ils sont placés sur la liste, c'est-à-dire au premier, puis au second, etc.. et autant de ces voix qu'il est nécessaire pour que le quotient électoral soit atteint et, de même si ces candidats n'ont pas obtenu de voix nominatives. Si la différence du nombre des voix qui ont été données sans indication de candidat déterminé, même ajouté à celui des voix nominatives du candidat suivant, ne constitue pas le quotient électoral, la différence est mise au compte de celui des candidats de la liste dont le nombre de voix nominatives, additionnées à la différence, atteint le quotient électoral. Si pareil candidat n'est pas trouvé, ou si même une différence reste, elle est portée au compte du candidat ayant obtenu le plus de voix nominatives. En cas d'égalité du nombre de voix nominatives, l'ordre de la liste donne la préférence. En cas d'absence de candidat ayant des voix nominatives, la différence est destinée à d'autres candidats dans l'ordre de la liste. En cas d'égalité de voix, c'est l'ordre de la liste qui décide.

Article 87. — Si des voix nominatives n'ont pas du tout été données, les candidats sont considérés élus dans l'ordre de la liste. Si aucune voix sans désignation de candidat n'a été donnée, les candidats sont considérés comme élus dans l'ordre du montant des chiffres de leurs voix nominatives.

Article 88. — Si la même personne est portée sur la liste des candidats dans plusieurs arrondissements, ses voix nominatives d'après les procédés prévus à l'article 41, sont considérées dans d'autres arrondissements comme des voix ne portant sur aucun candidat.

Article 89. — Tout siège de membre du Parlement devenu vacant d'après les règlements de l'article 40 de la Constitution est occupé par un candidat de la liste sur laquelle avait été élu le membre de l'Assemblée sortant. Pour la nomination d'un remplaçant, le bureau de l'Assemblée procède dans l'ordre des articles 84-87 de la loi actuelle.

Article 90. — La validation des mandats et des membres est faite par l'Assemblée d'Etat réunie.

D. Le pouvoir judiciaire : la Cour suprême, Cour de cassation civile et criminelle, Tribunal administratif suprême et Haute-Cour.

Les articles 68 à 74 sont consacrés au pouvoir judiciaire. Le choix des juges s'opère de la façon suivante : les magistrats les plus élevés dans la hiérarchie, ceux qui forment la Cour suprême, sont *élus* par le Riigikogu. Les membres de la Cour Suprême procèdent par la suite à la nomination des autres juges.

Le choix des juges échappe donc à l'Exécutif, de même que leur révocation, qui est judiciaire. Mais que dire de ce procédé? L'élection par les citoyens possédant le droit de suffrage politique ayant été repoussée, les constituants se sont arrêtés à la pratique de certains Etats particuliers de l'Union américaine, où le choix de la magistrature supérieure est réservé à la législature, mais ils se sont séparés de ces mêmes Etats en ne faisant pas élire les magistrats inférieurs au suffrage populaire, voulant ainsi ne pas remettre le choix de ces juges à des partis politiques, et leur évitant, d'autre part, des fonctions temporaires qui eussent compromis leur indépendance (1).

Est-ce à dire que le pouvoir judiciaire soit dans une étroite dépendance du pouvoir législatif? Ce danger n'est pas à craindre, l'Assemblée ayant elle-même des fonctions très affaiblies par la pratique de l'initiative populaire et du référendum, et un régime d'Assemblée étant de ce fait impossible.

La Cour Suprême fut instituée par la loi adoptée par l'Assemblée constituante, le 21 octobre 1919. Elle comprend trois sections : la section civile, qui possède les mêmes attributions que le département civil de l'ancien Sénat russe; la section criminelle, possédant celles du département criminel de cette même institution; la section admi-

(1) V. Esmein et Nézard. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7e édit., t. I, pp. 513 et 520. En Lettonie, les juges sont « confirmés par la Seïma » (art. 84).

nistrative conserve toutes les attributions du premier et du deuxième département de l'ancien Sénat russe et du Tribunal administratif de cette même institution (1).

En outre, sont encore de sa compétence :

a) Les jugements rendus par les « Assemblées de Paix » dans les causes relatives aux déclarations de création de Sociétés, aux « unions » et groupements de Sociétés ou d'unions, et qui auront été frappés d'appel;

b) Les appels interjetés contre les arrêts des Juges de paix et Assemblées de paix, rendus en matière administrative;

c) L'annulation des créances de l'Etat qui ne peuvent être recouvrées. Cette annulation sera prononcée sur la proposition du Conseil de Contrôle d'Etat si la somme est supérieure à 10.000 marks;

d) La formation des arrêts du Conseil de Contrôle d'Etat prévus par la loi du 5 février 1919.

En Assemblée plénière, la Cour Suprême de Justice siégeant en première et dernière instance connaît des crimes de forfaiture commis par le Gouvernement, le commandant en chef des armées de la République ou son chef d'Etat-Major, le Contrôleur d'Etat, le Procureur de la République, les membres de la Cour Suprême de Justice ou les représentants diplomatiques de l'Esthonie à l'étranger (2). L'instruction de ces crimes de forfaiture est faite par la Cour Suprême de Justice sur les bases et dans les formes prescrites par les règles de procédure de la Cour criminelle. Ses arrêts sont définitifs.

Une Cour d'assises est compétente pour les affaires criminelles. La Cour d'appel de Tallinn, qui a deux divisions : civile et criminelle, ne connaît pas des affaires conten-

(1) V. *Code d'organisation judiciaire russe* (collection des principaux codes étrangers), Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.

(2) La loi connaissait même des crimes de forfaiture commis par l'Assemblée constituante.

tieuses administratives, qui sont portées directement de l'Assemblée de paix (Tribunal de première instance) à la Cour Suprême.

E. Le régime administratif. Le self-gouvernement.

Les constituants esthoniens ont apporté une grande attention à l'autonomie administrative (Anderkopp), aussi le nombre des employés de l'administration centrale est-il limité à ceux qu'exigent la police et la perception des impôts. Quand à l'instruction publique, à l'hygiène, aux voies de communication, à la paix sociale, ces questions sont réservées à l'Administration autonome. La commune est la plus petite unité administrative, et a de 2.000 à 5.000 habitants; au-dessus d'elle est le district (le pays entier en comprend 10) qui possède un Conseil général élu au suffrage universel et direct, et qui fait fonction d'organe délibérant. Les villes sont des unités indépendantes.

En résumé, la constitution esthonienne, type très caractéristique de gouvernement mixte (1), a encore été trop peu appliquée pour qu'il soit permis de porter sur elle un jugement bien défini. Nous résumerons seulement ses traits généraux :

Etat unitaire, mais assez décentralisé, de tendance très démocratique, grâce aux institutions du référendum et de l'initiative populaire; sans Président de la République irresponsable; admettant le régime parlementaire applicable au gouvernement entier (chef d'Etat et ministres), gardant du régime représentatif une seule Assemblée d'Etat, le pouvoir reste en définitive aux mains du peuple.

Cette Constitution ressemble par de nombreux traits à la nouvelle Constitution de la Bavière. Elle est du même type. Comme dans cette dernière, l'Exécutif ne possède pas

(1) V. DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 1910, pp. 326 et suiv. — ESMEIN et NÉZARD, *op. cit.*, pp. 417 et suiv. — HAURIOU, *op. cit.*, pp. 197 et suiv.

de veto contre la législation, ne coopère pas à la révision constitutionnelle, n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée, restant ainsi sans armes de défense. Les gouvernants sont élus par le Corps législatif (c'est là également une analogie avec le Gouvernement directorial de la Suisse et celui de la Turquie d'Angora). Mais l'Assemblée qui « enserre le Gouvernement comme dans un étau » est enfermée elle-même dans « des tenailles puissantes ». En effet, le peuple fait et défait la Diète. En Bavière et en Esthonie, l'initiative populaire et le referendum sont très développés (1).

Nous n'apprécierons pas le référendum comme procédé législatif, mais nous croyons néanmoins que, dans un pays de superficie restreinte comme l'Esthonie, et pratiqué tel qu'il l'est, c'est-à-dire sous la forme facultative, les matières nécessitant une solution rapide, des capacités spéciales, ou représentant des nécessités inéluctables telles que la déclaration de guerre, les traités, ou l'impôt, lui échappant, il est un instrument d'éducation populaire précieux et empêchera l'influence excessive des partis. Dans beaucoup d'Etats, la modération du pouvoir et, partant, le gouvernement constitutionnel, vient de la dualité des Chambres. Dans le système esthonien, les fonctions modératrices sont exercées par le peuple.

(1) La constitution bavaroise est étudiée dans l'ouvrage de REDSLOB: *Le régime parlementaire,* pp. 324 et suiv., Paris, Giard, 1924.

LIVRE QUATRIÈME

La Constitution de la Finlande

BIBLIOGRAPHIE

Actes de la conférence relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, tenue à Genève du 10 au 20 août. 1920. Public. de la S. D. N., Berger-Levrault, Paris.

BOURSOT. — La question des îles d'Aland, thèse, Dijon, 1923.

BOURGEOIS (L.). — L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923), Paris, Payot, 1923.

COLIJN (A.). — La décision de la S. D. N. concernant les îles d'Aland, Amsterdam, 1923.

Constitution (La) du Grand-Duché de Finlande, recueil des lois fondamentales et autres actes officiels, avec un commentaire des lois fondamentales de 1772 et 1789, Paris, 1900.

CHYDENIUS (W.). — Droit civil finlandais, 1869-1919. Livre du cinquantenaire de législation comparée, t. I, Paris, Auzias, 1923.

DARESTE. — Les constitutions modernes, 1910, Paris, t. II.

DECK (J.). — Pour la Finlande, mémoire et documents, *Cahiers de la quinzaine* (21e cahier de la 3e série).

DENIER (J.). — L'attribution des îles d'Aland, Paris, 1919.

DESPAGNET (F.). — La question finlandaise au point de vue juridique, Paris, Larose, 1901.

Droit de la Carélie orientale (*Le*), publication du Gouvernement central de la Carélie, 1921, avec la carte ethnographique et statistique de la Carélie orientale et de la péninsule de Kirolla, par N. Keynas.

ERICH (Rafael). — Das staatsrech des Grössfürstentums Finland (Suomi).

— Das öffentliche Recht der gegenwart XVIII, Thubingen, 1912.

— La question de la Carélie orientale, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921, n° 1, 1922, n°s 2-3.

— La constitution finlandaise.*Revue de droit international*, Genève, numéro d'avril-juin 1924.

Finnisch Reform bill of 1906, London, 1906.

Finlande au XIXe siècle (La), Helsingfors, 1900.
Finlande (La). Aperçu de l'organisation politique et administrative, 1 brochure, Helsingfors, 1919.
FISCHER (J. R.). — Finland and the Tsars, 1809-1899, 2e éd., London, 1901.
Frontières de Finlande. Description succinte des limites de la République, suivie d'une carte publiée par un Comité nommé par la Société de géographie de Finlande (impr. Holger Schildt, Helsingfors, 1921.
Greater Finland (The). A union betwen the finno-baltic Lands, Helsingfors, 1919.
HERMANSON (R.). — Ein Beitrag zur Beurteilung der Staatrechtlichen Stellung des Gronfürstentuns Finnland, Leipzig, Duncker und Humboldt, 1900, brochure.
— Les Etats de Finlande.
— La situation de la Finlande au point de vue du droit public, Helsingfors, 1892.
KAILA (Erki). — La législation sur la liberté de religion en Finlande, Helsingfors, 1923.
LA CHESNAIS. — La guerre civile en Finlande, Paris, Bossard, 1919.
LÉOUZON LE DUC. — La Finlande, Histoire, Paris, 1845.
— Le Kalevala (traduction), Paris, 1867.
Livre vert : Actes et documents concernant la question carélienne, Helsinki, 1922.
KOSKINEN (Yrjö). — Finische Geschichte von den frühesten Zeiten bis auf die Gegenwart, Leipzig, Dunker und Humboldt, 1874.
KOVERO (Marti). — L'agriculture et l'industrie dans la vie économique de la Finlande, Helsingfors, 1923.
MECHELIN (L.). — Précis de droit public du grand duché de Finlande, Paris, Guillaumin, 1886.
MICHOUD et A. DE LAPRADELLE. — La question finlandaise, Paris, 1901.
POLITIS. — **La Justice internationale,** Paris, Hachette, 1924.
POPOVIA (J.). — La question des îles d'Aland, thèse, Paris, 1923.
PUAUX (R.). — Pour la Finlande, préface d'A. France, Paris, Stock, 1899.
Questions de Carélie orientale et de Petchinga, Helsinki, 1920.
Question des îles d'Aland (La). Rapport de la Commission des juristes, suppl. spécial n° 3, *J. off. de la S. D. N.*, 1920.
REDSLOB. — Le régime parlementaire, Paris, Giard, 1924.
NUMELIN (Ragnard). — Some aspects of the geography of Finland, Helsingfors, 1923.
SÖDERHJELM (H.). — La révolution rouge en Finlande en 1918, Lausanne, 1919.

Valtopaïvat, 1919, 3 vols., Helsinki 1920, — Riksdagen 1919, Handlingar. Helsingfors, 1921.
Traité de Dorpat du 14 octobre 1920.
L'Est européen.
Revue Finno-Ougrienne (Paris, Champion).
Journal officiel de la S. D. N. et trois suppléments spéciaux relatifs à la question d'Aland.
Bulletin de la presse étrangère, Finlande, public. du ministère des affaires étrangères, Paris.
La Vie des peuples.

CHAPITRE PREMIER

Situation géographique et questions internationales

1° Le pays — Ethnographie — Ressources économiques.

a) *Position générale* (1). — Entourée par les deux bras de la Baltique : Golfe de Bothnie et Golfe de Finlande, ayant une superficie de 377.400 kilomètres carrés, la Finlande est un pays très spécial quant à sa formation, sa géologie et son hydrographie. Vers le bassin de la Baltique (un cinquième de la superficie de l'Europe), se dirigent 250 fleuves. La côte finlandaise est granitique. Des îles et îlots innombrables s'en détachent.

Les archipels d'Aland, Abo et Ekenäs, au Sud, de Kvarden à l'Ouest sont les plus considérables groupes d'îles. Le Taivaskero, la montagne la plus élevée ne dépasse pas 858 mètres; la chaîne des Maünselka, à laquelle il appartient se ramifie ainsi : Dans la direction du Sud, l'Onnaselkä; du Sud-Est, le Kivalo; du Sud-Ouest, le Suomenselka; du Nord-Ouest, le Kaïnonselka; vers le Sud-Ouest et l'Ouest, le Salpansselka. Au nord du Maanselka, autour du grand lac d'Enare, qui couvre une superficie de 1.421 kilomètres carrés, s'étend la partie finlandaise de la Laponie où coule, en puissants rapides, le fleuve de Tana. Le lac Enare après avoir reçu l'Inalojoki, s'écoule dans l'Océan

(1) V. Ragnar Numelin. *Some aspects of the geography of Finland*, Helsingfors, 1923.

Glacial. A l'est du Maanselkä, un bassin riche en lacs envoie dans la Mer Blanche des eaux occupant une surface totale de 5.250 kilomètres carrés.

Dans le Golfe de Bothnie, les cours d'eau sont les suivants : Le Tornea, avec ses 192 rapides dans un cours de 481 kilomètres; le Kémi, embrassant un bassin fluvial de 53.143 kilomètres carrés; l'Uléa, ayant 320 kilomètres de long et 200 mètres de pente formant des chutes très nombreuses; le Kumo dont le cours de 395 kilomètres sert de débouché à tous les grands lacs confluents de la Finlande occidentale.

Le Golfe de Finlande reçoit les eaux de la Finlande centrale par le moyen du Kymmene (340 kilomètres; bassin fluvial couvrant une superficie de 40.463 kilomètres carrés) et dont le réservoir central est le lac de Païjanne (110 kilomètres de long, 21 de large), et comprenant lui-même une infinité de lacs dont 640 sont dénommés. Le Kymmene forme de grands rapides et se jette dans la mer par cinq embouchures; la pente totale est de 120 mètres.

Dans la Finlande Orientale, le système des eaux comprend une superficie de 64.172 kilomètres carrés. Le grand lac Saïma (75 mètres au-dessus de la mer), est entouré de lacs semé d'îles communiquant par des détroits. Le Ladoga, le plus grand lac de l'Europe est une Méditerranée d'eau douce ouverte et orageuse. Elle a 280 kilomètres de long, 130 kilomètres de large couvrant une superficie de 1.603 kilomètres carrés, la profondeur maxima est de 260 mètres et elle reçoit 70 affluents.

Tous ces lacs réunis trouvent une issue qui les conduit à la mer. Leur profondeur et leur couleur sont variables. Vaste lande de sable, bruyères, grands pins, lacs, roches, tourbières, forêts, tel est l'aspect général de ce pays dont la principale richesse est le bois (1).

Le climat est froid et dur (température moyenne + 2°,5); la température moyenne de janvier est de — 6°,7 à Helsing-

(1) V. A. Koskenniemi, *La Finlande pittoresque, Helsingfors*, 1923.

fors; — 12° à Tornea, + 17° en juillet, avec un hiver de novembre en avril; le printemps en mai-juin; l'été en juillet et août; l'automne en septembre-octobre. Les côtes méridionales sont, en général, bloquées par les glaces pendant cinq mois, celles du Golfe de Botnie pendant sept mois.

La Finlande a la flore et la faune de la zone glaciale et celles de la zone tempérée.

b) *Ethnographie.* — La population de la Finlande comprend reux races : *Les Finnois,* appartenant à la famille des Finno-Ougriens, sont rattachés aux Magyars. Ils ont pour parents les plus rapprochés les Esthoniens, les Oustiaks, sur l'Obi et l'Irtich; les Vogales sur le versant de l'Oural; les Syrènes et les Votiaques (entre la Kama et la Viadka); les Zyraniens et les Mordoviens (Gouvernement de Niji-Novgorod, Tambow, Riazan). Les Caréliens, Vepses, Votes, Estes et Livons ont des langues qui ne diffèrent guère du Finnois; quant aux Lapons, si, anthropologiquement, ils ne paraissent pas être des Finno-Ougriens, ils ont, cependant, adopté un idiome finno-ougrien. Des chants épiques, entremêlés de fragments lyriques et d'incantations se sont transmis de génération en génération à travers les âges. En 1835, Elias Lonrot les publia sous le nom de Kalévala. Ils comprennent 50 chants ou « Runes »; à l'époque de leur entrée en Finlande, les peuples finnois, nous indique le Kalévala, pratiquaient l'agriculture, la vie de famille, adoraient le fer et le feu et croyaient à « un vieillard » aux formes indécises (1).

Les Suédois :

La population qui parle Suédois ayant émigré, il y a plus de dix siècles, habite surtout les côtes de l'Ostro-

(1) V., sur l'Histoire de ces peuples : I. Mösseg. *L'Est Européen,* nos 13 et 14 de 1922; nos 1, 3 et 4 de l'année 1923. « Les Peuples asservis par la Russie ».

Revue Finno-Ougrienne (Revue des études hongroises et finno-ougrienne, Paris, Champion).

Le Kalevala. *Epopée nationale de la Finlande et des peuples Finnois.* Trad. par L. Léouzon-le-Duc, Paris, 1867.

Bothnie, du Nyland, de la Finlande proprement dite et de l'Aland. Ils sont, environ 385.000 (plus de 11 % de la population entière); leur langue se rattache aux dialectes orientaux du Suédois. Elle diffère de celle de la Suède surtout en tant que langue littéraire.

c) *Ressources économiques.* — Le développement économique de la Finlande repose essentiellement sur l'agriculture et l'industrie forestière. La population de 3.400.000 habitants est d'un chiffre égal à celle du Danemark; elle est répartie ainsi : 65 % dans l'agriculture, 15 % dans l'industrie, 3 % dans le commerce, 17 % dans les occupations diverses. D'après les statistiques de 1920, la répartition des exploitations agricoles est la suivante : moins de 5 hectares, 15 %; de 5 à 50 hectares, 67 %; de 50 à 100 hectares, 1 %; de plus de 100 hectares, 8 %. Au point de vue forestier, la Finlande se place au troisième rang des pays d'Europe; la superficie de ses forêts atteint 22 millions d'hectares et l'industrie du bois alimente 600 scieries. On estime le croît annuel des forêts du pays à 43 millions de mètres cubes.

Les exportations de 1922 étaient de 4.461 millions, les importations de 3.953 millions, il y avait donc un excédent d'exportations de 508 millions.

La Finlande exporte le bois et les produits de l'industrie du papier; elle importe des céréales, du sucre, du charbon, des matières textiles. La Grande-Bretagne reçoit les 37 % des exportations, la France 10 %.

La flotte commerciale de la Finlande compte 683 voiliers et 781 vapeurs jaugeant ensemble 194.000 tonnes.

Le commerce avec la Russie rapportait 139 millions en 1922.

On sait qu'en Finlande le mouvement coopératif est très développé. Il y a 3.734 Société (surtout laitières), 949 Sociétés d'épargne, sans compter les Sociétés anonymes (6.923 en 1922), représentant 4.314 millions de capitaux. Quant

à la menace d'inflation, elle a disparu et les finances publiques ainsi que la politique monétaire, sont en très bonne voie (1).

2° Les frontières (2).

A. — *Golfe de Finlande.*

Avant le traité de Dorpat du 14 octobre 1920, qui n'a apporté aucune modification par rapport à la possession d'îles situées dans le Golfe de Finlande, il n'existait pas de stipulations relatives à des eaux territoriales dans le Golfe de Finlande. Le traité en question contient à cet égard les stipulations détaillées suivantes :

Article 3. — Les eaux territoriales des Puissances Contractantes, dans le Golfe de Finlande, auront une largeur de quatre milles marins à partir de la côte, et dans l'archipel à partir du dernier îlot ou rocher dépassant le niveau de la mer.

Seront exceptés les points suivants :

1. Du point où la frontière de terre ferme entre la Russie et la Finlande touche le Golfe de Finlande jusqu'au méridien du phare de *Styrsudd,* la largeur des eaux territoriales de Finlande sera d'un mille marin et demi, et la limite de ces eaux suivra au début la parallèle.

Partant du point situé à la hauteur du méridien du phare de Styrsudd à 60° 08',9 de latitude, la limite des eaux territoriales de Finlande suivra la ligne tirée de ce point à un point situé au sud de la pointe méridionale de *Seitskär* (latitude 59°58',8 et longitude 28°24',5) jusqu'au point de jonction de cette ligne et de la limite finlandaise des eaux territoriales de quatre milles marins à l'Ouest du méridien de *Styrsudd.*

(1) M. Bérard. La situation économique et financière de la Finlande. *Revue Politique et parlementaire,* 10 mai 1923. — Martii Kovero. *L'Agriculture et l'industrie dans la vie économique de la Finlande,* Helsingfors, impr. du Gouvernement, 1923. — *L'agriculture et la situation des ouvriers agricoles en Finlande,* Public. minist. aff. sociales de Finlande, 1923.

(2) D'après *Les Frontières de Finlande.* Description succinte des limites de la République, suivie d'une carte, publiée par un Comité nommé par la Société de Géographie de Finlande (Imp. Holger Schildt, Helsingfors, 1921).

2. Partant d'un point situé sur le méridien qui coupe la pointe sud de *Hogland* (*Suursaari*), à un mille marin au sud de cette pointe la limite des eaux territoriales de Finlande suivra deux lignes droites, la première tirée à 61° et la seconde à 288°, jusqu'aux points où ces lignes coupent la limite de quatre milles marins des eaux territoriales de *Hogland*.

3. Autour des îles appartenant à la Finlande, mais situées en dehors de ses eaux territoriales proprement dites, la largeur des eaux territoriales sera de trois milles marins.

Cependant il en sera fait les exceptions suivantes :

Au sud des îles de *Seitskär* et de *Lavansaari*, la limite des eaux territoriales de Finlande passera par les points suivants :

1.	latitude	60° 00′,5	et longitude	28° 31′,4
2.	»	59° 58′,8	»	28° 24′,5
3.	»	59° 58′,0	»	27° 55′,0
4.	»	59° 54′,6	»	27° 52′,2

partant d'un point situé sur le méridien de la pointe nord de Stora Tyterskär [*Tytärsaari*], à trois milles marins au nord de cette pointe, la limite des eaux territoriales de Finlande ira en ligne droite, coupant un point situé sur le méridien qui passe par la pointe nord de *Rödskär*, à un mille marin au nord de la dite pointe, jusqu'au point où la dite ligne coupe la limite de trois milles marins des eaux territoriales de *Rödskär*.

B. — *Mer Baltique.*

Il n'existe pas de stipulations relatives à des eaux territoriales dans la Baltique. Sur la carte est marquée une limite de quatre milles. Dans le cas où les eaux territoriales de la Finlande seraient ainsi déterminées, *Bogskär* (59° 31′ de lat., 20° 23′ de long.), le point extrême et en même temps la plus méridionale des îles finlandaises, constituerait une exclave, la seule devant le Golfe de Finlande, des eaux territoriales finlandaises.

C. — *Mer d'Aland et Golfe Botnique.*

Conformément au traité de paix de 1809 et au traité spécial de délimitation de 1810, la frontière du côté de la Suède traverse la Mer d'Aland, la Mer de Botnie (Bottenhav), le Kvark et le Golfe de Botnie (Bottenvik) jusqu'à l'embouchure du *Tornionjoki*.

Une ligne établie selon ces stipulations, marque, d'après la conception moderne des eaux territoriales, la limite extrême jusqu'à laquelle l'un des deux Etats a le droit d'étendre ses eaux territoriales par rapport à celles de l'autre. Il n'existe pas de stipulations détaillées relatives à des eaux territoriales dans ces mers. Sur la carte est tracée une limite de quatre milles, qui ne doit cependant pas dépasser la bissectrice de la Mer d'Aland, tracée en prenant en considération les eaux de quatre milles de la Suède. Au cas où les eaux territoriales de la Finlande seraient ainsi déterminées, elles constitueraient une bande ininterrompue, comprenant aussi les points extrêmes de l'archipel d'Aland : l'île de *Lagskär* au sud-ouest et à l'ouest le phare de *Märket,* point finlandais extrême à l'ouest (60° 19′ de lat., 19° 8′ de long.). Le traité de 1809 et celui de 1810 contiennent des stipulations détaillées relatives au droit de propriété quant aux îles situées devant l'embouchure du *Tornionjoki* dans la partie extrême nord du Golfe de Botnie, ce qui n'a toutefois pas pu être indiqué en détail sur une carte à l'échelle de 1: 2.000.000 (les îles de Oestra Sarvenmaa, Sällsaari — le port de Röyttä — Pukulmi et Pirkkiö marquent des propriétés finlandaises).

D. — *La frontière du côté de la Suède.*

Conformément au traité de 1809, la frontière prend à l'embouchure du *Tornionjoki* (*Torneälv*) en montant le long du courant le plus profond du dit fleuve. A la ville de *Tornio* (*Tornea*), située dans une île (Svensaari), qui adhère actuellement à la rive droite du fleuve, la frontière suit l'ancien courant à l'ouest de cette île. L'érosion fluviale et l'accumulation ont occasionné à maints endroits de petites modifications aux règlements relatifs au courant le plus profond. Des îles d'une certaine grandeur, situées dans le fleuve, celle à *Pello* appartient à la Suède. La longueur de la frontière le long du *Tornionjoki,* de l'embouchure du fleuve au point où le *Muoniojoki* conflue avec lui (67° 10′ de lat.) est de 180 kilomètres.

La frontière continue en montant le long du *Muoniojoki,* suivant le courant. Là où le fleuve forme deux ou plusieurs bras, les îles situées entre ceux-ci ont été attribuées ou bien à la Finlande (l'île dans laquelle se trouve l'église de *Kolari*) ou bien à la Suède (les plus grandes îles à *Muonionniska* et *Muonionalusta*).

Le *Muoniojoki* est le confluent de deux divières, dont l'une, le *Könkämäeno,* indique la marche de la frontière en amont du point de ramification. Cette rivière a ses sources dans le lac de

Kilpisjärvi, qui à l'extrême nord-ouest reçoit un petit affluent (le Radjejokka), venant du *Koltajäyri,* où les frontières de Finlande, de Suède et de Norvège se rencontrent au cairn frontière (Treriksröset), dans le petit lac au pied de la montagne de Koltapahta (lat. 69° 4′, long. 20° 31′). La région frontière le long du *Muoniojoki,* du *Könkämäeno,* du *Kilpisjärvi* et du Radjejokka jusqu'au cairn frontière des trois Etats dans le *Koltajäyri* est de 350 kilomètres, la frontière terrestre du côté de la Suède a une longueur totale de 530 kilomètres.

E. — *La frontière du côté de la Norvège.*

La frontière du côté de la Norvège se dirige du cairn frontière Treriksröset en ligne brisée, par des montagnes arides : le *Kalkogol,* le *Maaselkvaarri,* le *Tullihupuk* et le *Urtasoaivi,* vers la montagne la plus élevée de Finlande, le *Haltia* (Halditjok, 1350 m., lat. 69° 18′, long. 21° 16′), continue en grande partie dans la direction est et sud-est, marquant pour la plupart une limite hydrologique entre les cours d'eau de l'Océan Glacial et du Golfe Botnique; il sera fait mention ici de quelques cairns frontières : *Somasoaivi* (lat. 69° 17′, long. 21° 34′), *Njerrevaddo* (lat. 68° 50′, long. 22° 21′), *Salvasvaddo* (lat. 68° 28′, long. 23° 10′), *Maderoaivi* (lat. 68° 50′, long. 23° 53′), *Raudoaivi* (lat. 68° 41′, long. 24° 34′). De ce dernier point la frontière court vers le sud en formant une petite enclave dont la pointe est marquée par un cairn frontière avec les coordonnées lat. 68° 34′, long. 24′ 52′, le cairn le plus méridional à la frontière fenno-norvégienne. De là vers l'est, la frontière ne suit plus la ligne de partage des eaux, descend vers le *Skietschemjokka,* continue le long de cette rivière jusqu'à l'*Inarinjoki* et puis le long de l'*Inarinjoki* et du *Tenojoki* (Tanaelv) jusqu'au *Skoarrojokka* (Skarelven, lat. 70° 6′, long. 27° 58′), le cairn frontière le plus septentrional de la Finlande. La région frontière du *Koltajäyri* au *Skietschemjokka* est de 285 kilomètres, du *Skietschemjokka* au *Skoarrojokka* de 270 kilomètres.

De ce dernier point, la frontière continue vers le sud et le sud-est en ligne brisée par des montagnes arides (le *Pitsjusmaras,* le *Kolmisoaivi*) et, traversant des lacs et des cours d'eau, au *Puollimoaivi* (Braendhangen, lat. 69° 42′, long. 29° 9′) près de *Näätämö* (Neiden), où elle prend une direction en grande partie plus méridionale. Il sera fait mention ici de quelques uns des points angulaires de la ligne qui continue à être brisée, ne suivant ni lignes de partage des eaux ni cours des rivières : *Reisaguorra* (lat. 69° 29′, long. 29° 21′), le *Nutsjäyrvaarri* (lat.

69° 24′, long. 29° 14′), le *Ragjevadasch* (lat. 69° 13′, long. 28° 50′), et le *Gelsomiojäyri* (lat. 69° 1′, long. 29° 4′). La frontière de *Skoarrojokka* à ce dernier cairn frontière, situé près du *Patsjoki*, est de 170 kilomètres.

La frontière suit, à partir de là, le *Patsjoki* (fleuve Pasvik), où la ligne de démarcation est fixée dans tous les détails par rapport aux nombreux îlots se trouvant dans les lacs traversés par le fleuve. Immédiatement au sud de *Boris Gleb*, qui est à une distance de 100 kilomètres du *Gelsomiojäyri*, en longeant le fleuve, la frontière passe, à la latitude de 69° 39′, et longitude de 30° 8′ (le rapide de Kalttaköngäs, Skoltefossen), à la rive gauche du fleuve, pour repasser le fleuve à 1′ plus au nord, entourant *Boris Gleb*, territoire trapézoïdalement arpenté (3,6 kilomètres carrés). La frontière court vers le sud-est au *Baenajäyri* (lat. 69° 32′, long. 30° 32′), continue vers l'est, en passant par des montagnes arides et des marais, au fleuve (Graendse-) *Jakobselv* (Vuoremjokka) à la lat. de 69° 32′ et long. de 30° 45′ et le suit jusqu'à l'Océan Glacial (le dernier cairn frontière du côté finlandais est à la lat. 69° 47′, long. 30° 50′). La frontière de *Boris Gleb* à l'Océan Glacial est de 75 kilomètres, la longueur totale de la frontière finlandaise du côté de la Norvège est de 900 kilomètres environ.

F. — *Océan Glacial Arctique.*

Les groupes d'îles de Kiisaaret (dans la baie de *Pummanki* (Bumansfjorden) et de *Heinäsaaret* (Haaneija) plus à l'ouest appartiennent à la Finlande. Une limite de quatre milles est tracée sur la carte.

G. — *La frontière du côté de la Russie.*

La frontière coupe en deux la baie de *Vaida*, qui se trouve dans la partie la plus septentrionale de la presqu'île des Pêcheurs (*Kalastajasaarento*), jusqu'à la pointe de la langue de terre située sur le côté est de l'embouchure d'une rivière qui se jette dans le fond de la baie (lat. 69° 57′, long. 31° 58′).

Continue directement vers le sud jusqu'au système nord des lacs (lat. 69° 55′) et de là vers le sud-est (le long du système du Tshervjanyja) à un point situé à 69° 51′ de lat., 32° 6′ de long., puis jusqu'à un point plus méridional (69° 49′ de lat., 32° 6′ de long.).

De ce point la frontière court vers le sud-ouest, coupant en deux l'isthme entre les baies de *Pummanki* et d'Oserko, la der-

nière se trouvant au sud-est de la ligne, se dirigeant vers le milieu de l'isthme situé entre la presqu'île de Keskisaarento (*Sredni*) et le continent (lat. 69° 39′, long. 37° 48′).

Puis elle continue en ligne droite, 204 kilomètres environ, vers le sud-sud-ouest jusqu'au cairn frontière n° 90 (lat. 68° 5′, long. 29° 12′) sur la montagne de *Korvatunturi*, située sur le côté est des sources du *Kemijoki*. La longueur de la frontière de l'Océan Glacial arctique au *Korvatunturi* est de 240 kilomètres environ.

Du *Korvatunturi* la frontière court vers le sud-est en traversant la vallée du *Nuortijoki*, se dirigeant vers le *Nuortitunturi* et de là, suivant la limite est du bassin du *Tuntsajoki*, par le *Lintuselkä* vers le *Kaitatunturi* (lat. 67° 11′, long. 30° 44′).

Puis, d'abord directement vers le sud-sud-ouest, vers le *Tuntsajoki*, de là, faisant des courbes des deux côtés du *Tuntsajoki* et, passant à la rive est du *Kutsanjoki*, continue par la montagne de *Pesioiva* à la montagne de *Jäkälätunturi* (lat. 66° 30′, long. 30° 9′), située au sud du Cercle polaire.

De là, la frontière court vers le sud-sud-est, d'abord à l'est du *Paanajärvi*, jusqu'au *Tervavaara* (lat. 65° 58′, long. 30° 37′), puis, faisant une légère courbe vers l'Est, au *Lullovaara* (lat. 65° 51′, long. 30° 37′).

Ensuite, elle se dirige vers le sud-ouest, traversant la vallée du *Pistojoki*, à un point situé sur le dos du pays (lat. 65° 38′, long. 29° 44′). Jusque là la frontière a tout le temps, à partir de l'Océan Glacial arctique, traversé des bassins hydrologiques qui débitent leurs eaux à l'Océan Glacial ou à la Mer Blanche. La longueur de la frontière du *Korvatunturi* au point susnommé est de 350 kilomètres environ.

Dans la région suivante la frontière se maintient principalement sur la ligne de partage des eaux du Golfe Botnique et de la Mer Blanche, sur le dos du pays, courant en grande partie d'abord vers le sud et puis se tournant de nouveau vers l'est, par un parcours sinueux, jusqu'au *Valkialampi* (lat. 64° 15′, long. 30° 33′); la longueur de la frontière jusque là, en partant du point susnommé, est de 220 kilomètres environ. Puis elle se dirige du dos du pays vers l'ouest et, se tournant vers le sud et passant au sud-ouest, fait une courbe vers l'ouest à *Otralampi* (lat. 63° 45′, long. 29° 59′).

Du *Valkialampi* à l'*Otralampi*, la frontière suit en grande partie la ligne de partage des eaux des bassins de l'*Oulujoki* et du *Vuoksi*. De l'*Otralampi* dans la direction sud, la frontière passe par les régions débitées par le *Vuoksi* et les autres rivières déversant leurs eaux dans le lac de Ladoga, se dirigeant d'abord vers le sud-est en faisant de relativement petites courbes, en

partie le long des cours d'eaux, franchissant le *Tuulijoki,* suivant les tributaires du *Lieksanjoki,* et après y être arrivée et l'ayant quitté, le long des cours d'eau du chapelet de lacs de *Haapajärvi,* passe de nouveau sur le dos du pays, au point situé à 62° 56′ de lat., 31° 54′ de long., puis continue dans la même direction par le *Megrijärvi* et longe une petite rivière vers l'est jusqu'au *Scholtinjärvi* (lat. 62° 25′, long. 32° 48′), le point extrême est de la Finlande.

Ensuite la frontière court, en se tournant un peu vers le sud-ouest au *Suojoki* en suivant les cours d'eau, continue dans la même direction jusqu'au *Viiranlampi,* atteint, suivant le déversoir du *Viiranlampi,* encore une fois le *Suojoki,* et continue en amont vers le nord-est jusqu'à un petit lac (lat. 60° 4′, long. 31° 42′), tourne là vers un ruisseau venant du sud-est et court le long de ce dernier jusqu'au lac d'où il découle, et de là se dirige vers le sud jusqu'à un petit affluent du *Suojoki* et suit celui-ci jusqu'au *Suojoki* et puis de nouveau le long du *Suojoki* environ 3 kilomètres, se tourne, ayant atteint un de ses tributaires, vers le sud-ouest, se dirige sur le côté sud du *Hyrsylän Suurijärvi* et remonte vers le nord, vers le *Suojoki,* en passant par le village de *Hyrsylä,* mais en atteignant cette rivière, la frontière se tourne vers le nord-ouest et, plus loin, vers l'ouest, au *Myllyjärvi* (lat. 61° 58′, long. 32° 23′) près duquel elle forme quelques petites pointes. Puis la frontière court vers le sud, en partie se tournant vers l'ouest et, plus au sud, se dirige par un parcours sensiblement sinueux vers le lac de Ladoga, des bords duquel elle continue, 2 kilomètres environ, vers l'est, passe de *Variskivi* (lat. 61° 14′, long. 32° 11′) directement vers le sud-ouest en traversant le Ladoga. La longueur de la frontière du *Valkialampi* au Ladoga est de 470 kilomètres environ. En partant du Ladoga (lat. 60° 31′, long. 30° 43′) elle court vers le sud-ouest traversant des forêts, puis elle continue le long du *Viisijoki* et un de ses affluents vers l'ouest et en partie vers le nord-ouest jusqu'au *Koskijärvi.* Puis elle va, en longeant un petit tributaire, au *Saijanjoki,* où elle se tourne vers le sud et suit cette rivière jusqu'à ses sources, passe dans la même direction, à la rivière source la plus à l'est du *Rajajoki,* court le long du *Rajajoki,* en traversant la voie ferrée, mais quitte cette rivière à 2 kilomètres environ du bord du Golfe de Finlande, où elle se dirige vers l'ouest et atteint la côte à un point situé à 60° 8′ de lat, 29° 59′ de long. La longueur de la frontière sur l'Isthme Carélien est de 130 kilomètres environ, celle de la frontière terrestre totale du côté de la Russie est de 1.410 kilomètres environ.

3° Les questions internationales de Finlande.

Il est deux questions qui ont attiré spécialement l'attention sur la Finlande : celle des Iles d'Aland et celle de la Carélie Orientale.

A. La question des Iles Aland et la convention du 10 octobre 1921.

On sait que l'accord de Paris du 30 mars 1856 déclarait que les îles d'Aland ne seraient plus fortifiées; le Gouvernement russe s'engageait à ne plus y envoyer de garnison : c'était surtout la Suède qui bénéficiait de cette situation. Mais lors de la guerre mondiale, la Russie craignant une attaque allemande sur l'Archipel, fortifia l'Aland, rassurant la Suède à ce sujet. Ce fut au moment de l'occupation de l'archipel par les Russes, et pendant que la guerre civile sévissait en Finlande, que se manifestèrent les premiers symptômes du séparatisme alandais.

Une assemblée d'habitants de l'archipel se réunit à Finströn, le 20 août 1917, pour délibérer sur la situation politique et émit le vœu du rattachement de l'Archipel à la Suède. Un plébiscite, sur les conditions duquel l'accord ne règne pas, eût lieu fin décembre 1917, d'après lequel plus de 95 % de la population alandaise réclamait la réunion à la Suède. Une adresse fut transmise au roi et au peuple de Suède. En février 1916, cet Etat intervenait pour rétablir l'ordre à Aland et protéger les habitants contre les violences russes. Les éléments patriotes de Finlande firent appel à l'Allemagne pour les aider dans la lutte contre les révolutionnaires; l'Allemagne ayant accepté, des troupes furent envoyées qui établirent leur bases d'opérations à Aland. L'aide des Allemands hâta la fin de la guerre civile finlandaise et Mannerheim entrait à Helsingfors, le 16 mai 1918.

Le 11 novembre, le Landsting d'Aland adressait une pétition aux représentants de l'Entente. Les Alandais invoquaient le principe de la libre disposition des nations à disposer d'elles-mêmes. Ils réclamaient un plébiscite

« organisé sous un contrôle impartial ». Une délégation se rendit à la Conférence de la Paix; des notes furent échangées entre les Gouvernements suédois et finlandais.

Un second plébiscite favorable à la réunion à la Suède, eut lieu dans les îles. De son côté, la Conférence de la Paix décidait de ne pas intervenir. La Finlande accorda une autonomie spéciale à l'archipel, garantissant aux habitants l'usage de leur langue maternelle, leur accordant un Gouvernement local à compétence très large, les dispensant du service militaire (1).

Mais la population refusa cette autonomie, et le Gouvernement finlandais craignant la proclamation de la séparation de l'Aland fit arrêter les principaux chefs du mouvement populaire. A la suite de l'échange de diverses notes entre la Suède et la Finlande, les relations diplomatiques furent rompues, par le rappel du ministre suédois à Helsingfors.

C'est alors, le 19 juin 1920, que Lord Curzon porta la question devant le Conseil de la S. D. N. Elle fut examinée à la session de Londres, du 9 au 12 juillet 1920.

Deux thèses étaient en présence : La conception suédoise, que soutenait M. Branting, était le caractère international du différend; M. Enckell opposait, au contraire, pour la Finlande, une exception d'incompétence, attendu que les îles d'Aland étaient sous la souveraineté de cet Etat qui pouvait seul décider d'une session de son territoire. La Cour Permanente de Justice Internationale n'existant pas encore, il fut décidé de la nomination d'une Commission internationale de trois juristes, qui furent : MM. les professeurs Larnaude (France), Struyckur (Pays-Bas), Max Huber (Suisse).

Le rapport de la Commission des juristes parut le 5 septembre 1920 et concluait à la compétence du Conseil de la S. D. N., et au caractère international de la question alan-

(1) V. *J. off. de la S. D. N.* La question des îles d'Aland, suppl. spécial, n° 1, p. 6.

daise. Une nouvelle Commission fut nommée pour élaborer un rapport définitif : Elle conclut également à la compétence de la S. D. N. « parce que la question avait pris une importance internationale considérable ». Les conclusions furent, du reste, admises par le Conseil qui, à la session de Genève du 18 au 27 juin 1921, reconnut la souveraineté de la Finlande sur les îles Aland, mais exigea que des garanties nouvelles fussent données à la population des îles. L'archipel devait être non fortifié et neutralisé. Quant au principe de libre-disposition, il n'y avait pas lieu de l'appliquer.

Cette décision donna lieu à deux accords, l'un du 27 juin 1921, concernant la garantie des intérêts des Alandais, et qui intéresse surtout les relations finlando-suédoises, et l'autre, du 20 octobre 1921, qui a un caractère européen.

D'après l'*accord du 27 juin 1921,* le Landsting et les communes d'Aland ne peuvent être obligées d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où l'enseignement est donné en langue suédoise, qui est langue officielle, le finnois ne pouvant être admis sans le consentement de la commune intéressée. Cinq ans de domicile légal sont exigés pour que les citoyens finlandais, immigrants dans l'archipel, puissent acquérir le droit de suffrage communal et provincial dans les îles. Le Gouverneur doit être nommé par le Président de la République finlandaise, d'accord avec le Président du Landsting des îles d'Aland. Si l'accord nécessaire pour cette nomination ne peut avoir lieu, le Président de la République est tenu de choisir sur une liste de cinq candidats, présentée par le Landsting. La Province peut garder pour ses besoins 50 % des revenus de l'impôt foncier, en plus de ceux prévus par l'article 21 de la loi d'autonomie. Enfin, c'est le Conseil de la S. D. N. qui devra veiller à l'application des garanties. Toutes les plaintes émanant du Landsting d'Aland seront transmises par la Finlande au Conseil qui pourra demander l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale.

La Convention du 20 octobre 1921 fixant le statut international actuel de l'archipel, fut signée par les Etats d'Allemagne, Danemark, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Lettonie, Pologne, Suède, qui avaient pris part à la Conférence internationale réunie à Genève du 10 au 21 octobre 1921. Cette Convention complétait l'accord de Paris du 30 mars 1856, et plaçait la *neutralisation* de l'archipel sous la garantie combinée de la S. D. N. et d'un groupe de puissances. D'après la Convention, aucune force militaire, navale ou aérienne, d'aucune puissance, ne pourra pénétrer ou séjourner dans la zone en temps de paix. Cependant, si le maintien de l'ordre exige absolument l'emploi de forces autres que celles de police régulière, la République finlandaise y est admise à y introduire ces forces.

La Finlande a un droit propre d'assurer la défense du territoire neutralisé (art. 6 al. 2 et art. 7 2°). Elle pourra organiser contre les attaques soudaines d'une puissance étrangère une résistance immédiate. Ensuite, joue la procédure de l'action en garantie. Les Hautes-Parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement au Conseil de la S. D. N. afin qu'il décide des mesures à prendre pour assurer le maintien des dispositions de cette Convention, ou pour en réprimer la violation (art. 7 1°). Le Conseil appellera à siéger les puissances qui sont portées à la Convention, qu'elles soient ou non membres de la Société. Le 11 janvier 1922, le Conseil de la S. D. N. acceptait les obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 7.

Ainsi se trouvait réglée la question d'Aland dont les conséquences eussent pu être graves. C'est à la S. D. N. que revient le mérite de cette heureuse solution à laquelle les Alandais qui ont abandonné leur agitation et n'ont pas eu à adresser de plaintes au Conseil paraissent accorder une entière confiance (1).

(1) V. *J. off. de la S. D. N.*, août 1920. suppléments spéciaux :1. Cor-

B. Le traité de Dorpat, la question de la Carélie orientale et la décision de la Cour permanente de justice du 23 juillet 1923.

A la suite de la guerre survenue entre la Finlande et la République des Soviets, les négociations d'armistice entreprises le 12 avril 1920 par les délégations russe et finlandaise, furent rompues le 25. Elles reprirent à Dorpat, le 12 juin. Les travaux furent répartis en trois sections : celle de l'armistice, la section économique et la section territoriale.

Au point de vue territorial qui nous intéresse spécialement, la Finlande réclamait :

a) Un accès à la Mer Blanche (Petchinga);

b) Le rattachement à la Finlande des territoires russes où la population de langue finnoise exprimait le désir de s'unir à la Finlande;

c) L'établissement d'une frontière naturelle entre la Finlande et la Russie;

d) De grandes garanties pour la minorité finnoise qui habite dans le Gouvernement de Pétrograd.

Les Russes entendaient prendre pour bases de négociation la frontière administrative de la Finlande, en 1917, et administrer la Carélie Orientale à leur façon.

Les négociations furent interrompues le 15 juillet, puis reprirent le 28 et se poursuivirent jusqu'au 4 octobre. Le Traité était signé le 14 octobre. Les débats sur le projet de ratification occupèrent deux séances, les 26 et 30 novem-

respondance concernant les îles d'Aland : « *La thèse finlandaise et la thèse suédoise* ». 2. Oct. 1920 : « *La question des îles d'Aland* », rapport de la Commission des Juristes. — *Conférence relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland* (publication de la S. D. N. — Jean Denier : La Suède, la Finlande, les îles d'Aland, *Vie des peuples*, 20 juin 1920. — F. de Wischer : La question d'Aland, *Rev. de droit intern. et législ. comp.*, 1921, pp. 35 et 368. — J. Popovia : *La question des îles d'Aland*, thèse, Paris, 1923. en faveur du rattachement à la Suède. — Boursot : *La question des îles d'Aland*, thèse, Dijon, 1923. — H. A. Colijn : *La décision de la S. D. N. concernant les îles d'Aland*, 1923, et son importante bibliographie.

bre 1920; le projet fut adopté, le 1er décembre, par 163 voix contre 27, et le Président le signait le 11 décembre.

L'article 2 détermine le tracé exact de la nouvelle frontière qui comprend Petchinga dans les territoires finlandais. L'article 3 fixe la frontière maritime dans le Golfe de Finlande : l'Hogland est neutralisé et placé sous garantie internationale. L'article 4 revient sur la question du territoire de Petchinga cédé par la Russie à la Finlande en toute propriété et devant être évacué par les troupes russes dans les quarante jours suivant la ratification du Traité de Paix.

Par l'article 6, la Finlande s'engage à ne pas entretenir sur la côte de Petchinga d'autres bâtiments de guerre que ceux de moins de 100 tonnes de déplacement et pas plus de 15 bateaux de 40 tonnes.

La Finlande s'engage également à ne pas y entretenir de sous-marins et aéroplanes armés; de même elle ne devra établir aucune station navale de dimensions autres que celles requises pour les bateaux du tonnage indiqué. L'article 7 prévoit le droit de pêche réciproque dans les eaux territoriales de Petchinga et de l'île du Pêcheur jusqu'à la pointe de Chaparovskaia. L'article 8 accorde aux citoyens russes le libre transit à travers Petchinga jusqu'à la Norvège et inversement. L'article 10 rend Repola et Porajärwi à la Russie; ces deux cantons seront incorporés au territoire autonome de Carélie Orientale. L'article 11 accorde à leurs populations l'amnistie complète.

L'article 12 porte sur la neutralisation du Golfe de Finlande et de la Baltique entière. Les articles 13 à 16 traitent du démantèlement des îles, de l'étendue des côtes, etc..., qui doivent être neutralisées. Par l'article 17, la Russie accorde libre trafic à la Finlande sur la Néva entre Pétrograd et le Ladoga. Les possessions de l'Etat russe passent à l'Etat finlandais en toute propriété. Réciproquement toute possession finlandaise de Russie passe à l'Etat russe sans aucune indemnisation d'aucun côté. Suivent des clauses économiques et des indications d'amnistie réciproque.

La question dite de la Carélie Orientale (1) devait naître des articles 10 et 11 de ce traité et des déclarations faites au procès-verbal par les délégations finlandaises et russes de la Paix, à Dorpat, le 14 octobre 1920, à la séance de signature du Traité de Paix entre la République de Finlande et la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie. Voici les termes des articles 10 et 11 du Traité et ceux de la déclaration.

ARTICLE 10. — La Finlande retirera, dans un délai de 45 jours, à partir de la mise en vigueur du présent traité, ses troupes des communes de Repola et de Porajärvi. Ces communes seront réincorporées dans l'Etat russe et attachées au territoire autonome de la Carélie de l'Est, qui comprendra la population carélienne des gouvernements d'Archangel et d'Olonetz et jouira du droit des nations de disposer d'elles-mêmes.

ARTICLE 11. — Pour régler d'une manière plus précise les conditions de l'union des communes de Repola et de Porajärvi, citées dans l'article précédent, avec le territoire autonome de la Carélie de l'Est, les dispositions suivantes ont été adoptées par les Puissances Contractantes en faveur de la population locale :

1. Les habitants des communes devront obtenir une amnistie entière, conformément aux stipulations de l'article 35 du présent traité.
2. Le maintien de l'ordre local sur le territoire des communes sera confié, pendant une durée de 2 ans, à partir de la mise en vigueur du présent traité, à une milice instituée par la population locale.
3. Il sera garanti aux habitants des dites communes la possession intégrale de leurs biens meubles sur le territoire de ces communes, ainsi que le droit de disposer et d'user librement des champs qui leur appartiennent ou qu'ils cultivent, ainsi que de tous les autres biens immeubles en leur possession, dans les limites des lois en vigueur dans le territoire autonome de la Carélie de l'Est.
4. Tout habitant de ces communes sera autorisé, s'il le désire, à quitter librement la Russie dans un délai d'un an à partir

(1) La Carélie orientale est la contrée, d'une étendue considérable, située entre le lac de Ladossu et la mer Glaciale, s'étendant de la frontière de la Finlande jusqu'à la rivière de Syvärijoki (Svir), au lac d'Onega et à la mer Blanche.

de la mise en vigueur du présent traité. Les personnes quittant la Russie sous ces conditions, seront autorisées à emporter avec elles tous leurs biens meubles et garderont, dans les limites des lois en vigueur dans le territoire autonome de la Carélie de l'Est, tous leurs droits aux immeubles laissés par elles dans le territoire des dites communes.

5. Il sera accordé aux citoyens finlandais et aux sociétés commerciales et industrielles finlandaises le droit, durant un an à partir de la mise en vigueur du présent traité, de terminer dans ces communes la coupe des forêts auxquelles ils ont acquis droit, en vertu de contrats conclus avant le 1er juin 1920, et d'en emporter le bois coupé.

Déclaration de la délégation russe concernant l'autonomie de la Carélie de l'Est. — A la séance générale du 14 octobre des Délégations de la Paix, la déclaration suivante fut faite au procès-verbal au nom de la délégation russe :

La République fédérative des Soviets de Russie garantit à la population carélienne des gouvernements d'Arckangel et d'Olonetz (Aunus), les droits suivants :

1. La population carélienne des gouvernements d'Archangel et d'Olonetz jouira du droit des nations de disposer d'elles-mêmes.

2. La Carélie de l'Est, habitée par cette population formera, en ce qui concerne ses affaires intérieures, un territoire autonome uni à la Russie sur base fédérative.

3. Les affaires concernant cette région seront traitées par une représentation nationale élue par la population locale, ayant le droit d'imposition pour les besoins du territoire, le droit de rendre des ordonnances et règlements concernant les besoins locaux, ainsi que de régler l'administration interne.

4. La langue locale indigène sera la langue de l'administration, de la législation et de l'instruction publique.

5. Le territoire autonome de la Carélie de l'Est aura le droit de régler sa vie économique selon ses besoins locaux et selon l'organisation économique générale de la République.

6. En rapport avec la réorganisation des formations militaires défensives de la République russe, il sera organisé sur le territoire autonome de la Carélie de l'Est, un système de milices ayant pour but la suppression de l'armée permanente, et la création, à sa place, d'une milice nationale pour la défense locale.

Un conflit s'éleva donc à propos de cette déclaration et

au sujet de manquements au Traité, le Gouvernement russe n'ayant pas constitué le territoire autonome de la Carélie de l'Est et ayant rendu la situation intenable en Carélie Orientale en contraignant les habitants à un travail de forçats, sans nourriture et sans chaussure. Les Caréliens se révoltèrent et demandèrent aide à la Finlande. Aux protestations réitérées du Gouvernement finlandais, le Gouvernement soviétique répondit avec insolence qu'il n'avait jamais promis à la Carélie d'autre autonomie que celle employée par le système soviétique; que la déclaration faite par ses délégués était une simple « communication ». Toutes les démarches auprès du Gouvernement de Moscou étant restées sans résultat, la Finlande porta l'affaire devant le Conseil de la S. D. N. Le Conseil tenta d'abord par l'initiative du Gouvernement esthonien de faire régler la question (résolution du 14 janvier 1922). Le Gouvernement esthonien, qui se trouvait en relations diplomatiques avec le Gouvernement russe, invita ce dernier à soumettre la question de la Carélie Orientale à l'examen du Conseil sur la base de l'article 17 du Pacte, et à se faire, à l'occasion, représenter au Conseil. Le Gouvernement russe, par sa note du 2 février 1922, se refusa à accepter la requête qui lui avait été ainsi proposée.

Le 1er février 1923, M. Enckell, représentant de la Finlande, faisait une déclaration dans laquelle il indiquait l'historique des événements dont nous venons de parler et demandait qu'aux termes de l'article 17 du Pacte dont les conditions étaient remplies, la Cour permanente de Justice fut appelée à interpréter le Traité. Il fut décidé que les membres du Conseil examineraient chacun la question et que le Secrétariat recueillerait tous renseignements. Le 1er avril 1923 la question était de nouveau à l'ordre du jour du Conseil. M. Garbasco, au nom de M. Salandra, donna lecture d'un rapport préliminaire dans lequel il rappelait la question : « Le Gouvernement finlandais désire que le Conseil interroge la Cour Permanente de Justice, sur le point de savoir si le traitement des populations de la Caré-

lie Orientale est, comme l'affirme le Gouvernement des Soviets, une question d'ordre purement intérieur à la Russie, ou si c'est une question d'ordre international en raison de certaines stipulations du Traité de Dorpat entre le Gouvernement des Soviets et la République finlandaise. »

M. Enckell donna lecture de son rapport auquel était adjoint un mémoire présenté par trois professeurs de l'Université d'Helsingfors (MM. Chydenius, Erich, Ermanson). M. Salandra se montra favorable au renvoi à la Cour puisqu'il n'y avait aucune restriction à la demande d'avis consultatif, mais il mettait en garde le Gouvernement finlandais et lui rappelait que la Russie ne faisant pas partie de la S. D. N., la décision de la consultation ne lierait pas la Russie. Néanmoins, sans qu'il y ait de « parties » dans la procédure, ce serait une utile interprétation du Traité de Dorpat et des principes du droit international public.

La résolution que soumit M. Salandra fut donc adoptée le 21 avril 1923 :

Le Conseil de la S. D. N. prie la Cour permanente de Justice internationale de donner son avis consultatif, en prenant en considération les renseignements que pourraient lui adresser également les différents pays intéressés, sur la question suivante :

Les articles 10 et 11 du traité de paix entre la Finlande et la Russie, signé à Dorpat, le 14 octobre 1920, ainsi que la déclaration y annexée de la délégation russe, concernant l'autonomie de la Carélie orientale, constituent-ils des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande à l'exécution des dispositions y contenues ?

Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à exposer à la Cour l'action du Conseil dans la matière, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour (1).

Le 27 avril la Cour Permanente de Justice était saisie

(1) V. *J. off. de la S. D. N.*, mars 1923, p. 221 ; juin 1923, p. 377 ; annexe, p. 664

de la question pour donner son avis consultatif selon l'article 14 du Pacte. Des documents étaient joints à la requête. M. Erich, le savant professeur de droit international d'Helsingfors, fut entendu personnellement par la Cour. M. Tchitchérine adressa un long télégramme pour repousser la compétence de la Cour qui serait, dans l'opinion du Gouvernement russe « un acte hostile à la Fédération russe et une intervention dans ses affaires intérieures ».

La thèse finlandaise était la suivante : la déclaration faisait partie de l'accord conclu entre les deux pays et le Traité fut signé à la seule condition que cette déclaration aurait la même force obligatoire. Le Gouvernement des Soviets soutenait, de son côté, qu'aucun caractère contractuel n'était attaché à la déclaration et qu'elle n'avait qu'une valeur d'information, étant d'ordre intérieur. Les Finlandais n'ont pu se méprendre lors de la signature.

Le 23 juillet 1923, la Cour permanente rendait sa décision. Après avoir rappelé les événements que nous venons de résumer, elle situait bien la question : il s'agissait seulement d'un avis consultatif, sur la question de savoir si en droit international les articles 10 et 11 du Traité de Dorpat et la déclaration de la délégation russe étaient des engagements. Puis, elle formulait des considérations sur l'article 17 du Pacte. Cet article maintient le principe de l'indépendance des Etats qui leur permet de ne pas soumettre leurs différends à l'arbitrage. Les Etats membres de la S. D. N. ont accepté par le fait même de leur adhésion, cette médiation. Mais comment appliquer ce point de vue aux Etats non membres de la S. D. N.? Et précisément la Russie ne fait pas partie de la S. D. N.; elle ne veut accepter aucune médiation. En conséquence, la Cour se déclare incompétente. Elle ajoute qu'elle se trouve dans l'impossibilité matérielle de faire les enquêtes nécessaires pour savoir si oui ou non cette déclaration complétait le contrat dans l'esprit des signataires : or ce n'est plus là une question de droit abstrait. Elle ne peut donc se prononcer

même pour une réponse consultative. Cependant, quatre juges sur onze ne partagèrent pas l'avis de la Cour, dont M. Weiss, vice-président.

Le 27 septembre 1923, l'Assemblée de la S. D. N. acceptait un rapport de sa sixième Commission et adoptait la résolution suivante :

« L'Assemblée reconnaissant tout l'intérêt que présente la question de la Carélie Orientale, prend acte de la déclaration de la délégation de Finlande, que le Gouvernement finlandais, en l'absence de toute décision et de tout avis contraire d'une juridiction internationale, maintient son droit de considérer les clauses du Traité de Dorpat et les déclarations annexes relatives au statut de la Carélie Orientale comme des engagements internationaux. »

Tel est l'état actuel de la question. Nous ne pouvons que profondément regretter que la Cour n'ait pas admis la thèse finlandaise. Le souci pour les Soviets de n'autoriser aucune enquête, de s'opposer à tout jugement, sont révélateurs. L'intérêt finlandais est médiocre dans cette question et c'est, de la part de son Gouvernement, une courageuse défense que celle d'assurer le respect de l'autonomie de la population carélienne. Il faut reconnaître que, dans cette affaire, la S. D. N. a mis tout l'empressement et tout le désir de justice possible. Devant le silence de la Cour de Justice Internationale, l'opinion française se range, avec M. Weiss, aux côtés de la Finlande pour son droit et son énergique attitude (1).

(1) V. ERICH. La question de la Carélie orientale, *Revue de droit international et de législation comparée*, n° 1, 1922, et n° 2-3, 1923.
Résumé Mensuel de la S. D. N., 1923, p. 117.
La question de Carélie orientale et de Petchinga, Helsinki, 1920.
Livre Vert : Actes et documents concernant la question carélienne, Helsinki, 1922.

CHAPITRE II

Aperçu sur l'histoire de la Finlande et son ancien droit public (1)

---

§ 1er. — *La Finlande jusqu'à 1809 : la Suède. La forme du Gouvernement du 21 août 1772. L'Acte d'Union et de Sûreté de 1789.*

Les tribus finnoises furent conquises au douzième siècle (vers 1156), par la Suède, qui les convertit au christianisme, mais leur laissa le statut de province distincte. Au seizième siècle, la Finlande devenait grand-duché, et la guerre éclatait avec la Russie; elle fut d'abord heureuse pour la Suède, à laquelle le Traité de Stolbova, en 1617, fut avantageux. Charles XII battit Pierre le Grand à Narva, en 1700, et ensuite commença la grande guerre avec les ravages épouvantables commis par les Russes. La paix fut signée le 30 août 1721, à Nystadt. La Russie, victorieuse, s'appropria l'Esthonie, la Livonie, l'Ingrie, et une partie de la Carélie. En 1741, nouvelle guerre : la Suède, vaincue, cède, par le Traité d'Abo (16 juin 1743), de nouveaux territoires à l'ouest et au nord-ouest de ceux acquis par la Russie en 1721.

En 1772, Gustave III fit un coup d'Etat en Suède, afin de restaurer le pouvoir royal diminué et de réagir contre le pouvoir aristocratique qui s'était instauré à la mort de

(1) V. L. Mechelin. *Précis de droit public de Finlande*, Helsinfors, 1886.

Charles XII. Gustave III avait agi sur le conseil et avec l'aide de Louis XV.

C'était pour le pays une nécessité : les luttes entre partis et entre les Ordres empêchaient toute réforme, que cependant cherchaient à réaliser des hommes politiques, disciples de Montesquieu et de Rousseau. Toute initiative suédoise était du reste interdite par l'union des Etats voisins : Russie, Danemark, Prusse, qui s'opposaient au changement de la Constitution.

La nouvelle Régéringsform rédigée par le roi rétablissait les constitutions antérieures à 1780, telles que le Konungabalt de 1412 et la Riksdagsordning de 1617.

Cependant, un ancien ami de Gustave III, Springtporten, rêva de l'autonomie de la Finlande contre la Suède, et conspira contre lui; mais il fut abandonné par ses conjurés. Cette conspiration fut néanmoins pour Gustave III l'occasion de renforcer encore le pouvoir royal et de diminuer celui de la Diète de Finlande, en promulgant, le 3 avril 1789, un *Acte d'Union et de Sûreté.*

La forme du Gouvernement du 21 août 1772 et l'Acte d'Union et de Sûreté sont des monuments essentiels de l'ancien droit public finlandais, puisqu'ils devaient être conservés même sous la domination russe.

A. La Forme du Gouvernement du 21 août 1772 (1).

1° *Le Roi et l'Administration.* — Cette constitution, dans laquelle est affirmée « la plus grande horreur pour le pouvoir absolu », comprend un long préambule, 57 articles et une formule finale; ce texte ne présente aucune division.

Le Roi, de religion luthérienne, gouverne, et « reste comme chef de tout le royaume, responsable devant Dieu

(1) V. texte dans DARESTE : *Les constitutions modernes,* t. II, p. 184, 1910.

V. La Constitution du Grand-Duché de Finlande, recueil des lois fondamentales et autres actes officiels, avec un commentaire des lois fondamentales, de 1772 et 1789, Paris, 1900.

seul et la Patrie pour son administration ». Il a le droit de grâce et reçoit l'hommage des armées de terre et de mer; il bat monnaie et choisit parmi les nobles et chevaliers du pays son Conseil du royaume. Les conseillers ne gouvernent qu'en cas d'absence et de maladie du Roi (art. 37) : ils ne sont responsables qu'envers le Roi des conseils qu'ils donnent. L'administration est assurée par des Collèges qui, « comme les bras à côté du corps, s'étendront à tout ce qui devra se faire ou s'exécuter à travers le royaume » (art. 14). Ces Collèges : militaire, de l'amirauté, de la chevalerie, caméral, des finances, du commerce, sont responsables seulement envers le Roi, et nommés par lui en Conseil. Les cours royales ou hautes-cours de justice, au nombre de trois, veillent à l'exécution du droit, exercent la surveillance sur des juges inférieurs. Nulle personne, quelle qu'elle soit, ne pourra être retenue ou arrêtée longtemps sans être soumise à l'instruction et au jugement (art. 15). Le Chancelier de justice tiendra la main à l'organisation du corps judiciaire.

2° *Les Etats.* — Ils ne sont convoqués que par le Roi. En cas de minorité du Roi, ses tuteurs les réunissent. S'il y a extinction de dynastie, ils se réunissent d'eux-mêmes et procèdent à l'élection d'une dynastie nouvelle. Leurs membres doivent être protégés. Il leur est interdit d'attenter au pouvoir ou à l'autorité du Roi; ils ont besoin de son assentiment pour abroger une loi ancienne ou créer une loi nouvelle. Le Roi, de son côté, ne peut légiférer sans l'assentiment des Etats. Leur session ne doit pas durer plus de trois mois : « afin que le pays ne soit pas gêné par les longues réunions, ainsi qu'il est arrivé jusqu'à présent. »

B. **L'Acte d'union et de sureté des 21 janvier et 3 avril 1789** (1).

L'Acte commence par une réprobation des perfides pro-

(1) DARESTE, *op. cit*, p. 199.

jets et complots tendant à la division de l'Etat, au péril du Roi, à la chûte du pouvoir royal, « dangers entretenus par l'ennemi ». Il explique qu'un surcroît de force et d'autorité devient nécessaire. Au reste, c'est une réforme réclamée par les « fidèles sujets ».

Il conserve et confirme les privilèges de la Chevalerie, de la Noblesse et du Clergé de l'an 1723, qui n'étaient pas mentionnés par la Constitution de 1772.

Les attributions du Roi, telles qu'elles figuraient dans la forme du Gouvernement de 1772, sont maintenues et renforcées, puisqu'il n'est plus obligé de prendre l'avis du Conseil sur toutes les questions de paix, de trève ou d'alliance et de se soumettre à l'opinion du Conseil en cas d'unanimité. De même, il peut désormais faire la guerre, sans autorisation des Etats.

Tout crime concernant le Roi, le royaume ou la majesté de la Couronne, sera jugé par une Haute-Cour présidée par le Roi, assisté entre autre des membres du Conseil, d'un maréchal, de secrétaires d'Etat; l'accusation est soutenue par le Chancelier de justice (art. 16).

§ 2. — *De 1809 à 1917 — Le régime russe L'indépendance.*

1° *La conquête russe et la garantie de la constitution à la Diète de Borga.* — Alexandre Ier commença la campagne contre la Suède en 1808. D'abord heureux, il craignit ensuite la guerre avec la France et l'avantage que prenaient les troupes finlandaises. Aussi réunit-il la Diète de Finlande, à Borga, le 15-27 mars 1809; il garantissait la Constitution finlandaise dans un manifeste : *la Finlande n'était pas abaissée au statut d'une province de l'Empire.*

Le Traité de Friedrikshamm cédait la Finlande à la Russie. Sans doute, la transmission, en 1809, de la Finlande à l'empire de Russie, supposait la suppression des lois fondamentales relatives à l'ordre de succession au trône, à la religion du monarque, et diverses autres dispo-

sitions se rapportant à la Maison royale de Suède. De même, un règlement du Conseil de Gouvernement, en date du 18 août 1809, devait remplacer les dispositions contenues dans les lois de 1772 et 1789 au sujet du Conseil du royaume et du Tribunal suprême, mais ce n'était pas là une abrogation de la Constitution. Restaient encore en vigueur les actes essentiels : « le monarque est seul responsable du gouvernement devant Dieu et devant la Patrie ». Les fonctionnaires ne pouvaient être mis en accusation par la Diète; la compétence de la Diète ne s'étendait pas aux actes de gouvernement. Les lois fondamentales posaient encore expressément le principe, pierre d'angle de la constitution, que le gouvernement devait être exercé conformément aux lois fondamentales ou autres, qui ne pouvaient être abrogées ou créées sans l'assentiment des Etats. Au sens de la forme de gouvernement de 1772, la législation proprement dite, qui se faisait avec le concours du monarque et de la Diète, comprenait : les lois fondamentales, les privilèges de caste, les matières légales du Code de 1734, c'est-à-dire le droit civil, pénal, et certaines parties du droit financier, et aussi les Codes maritimes et écclésiastiques, la loi monétaire, les principes de l'organisation de l'armée, enfin les nouvelles questions légales qui réclamaient l'établissement de droits généraux et constants. Mais le droit d'initiative appartenait au monarque seul. Aucun nouvel impôt ne pouvait être décrété sans l'assentiment de la Diète; cette dernière, lorsque le Gouvernement réclamait l'établissement d'un impôt, devait examiner les besoins de l'Etat et fixer le montant des allocations pour les divers buts. Le consentement de l'Etat était nécessaire pour contracter un emprunt. Mais l'Empereur et Grand Duc établissait sans le concours de la Diète les états des administrations et autres dépenses ordinaires, de même qu'il pouvait établir, sans le concours des Etats, les tarifs douaniers, dont le revenu faisait partie des recettes ordinaires des Etats.

Telles étaient les prérogatives du souverain : le comman-

dement en chef des armées, la nomination aux emplois, le droit de récompense et de grâce; il avait, de par les lois fondamentales, le droit exclusif de décider de questions relatives aux affaires étrangères. La constitution finlandaise mettait donc entre les mains du souverain toutes les conditions d'un Gouvernement fort.

Quant aux garanties du droit du peuple et de la liberté des citoyens, les lois stipulaient qu'un citoyen ne pouvait être lésé dans sa vie ou dans ses membres, dans son honneur, ses intérêts ou son bien, autrement que par suite d'un jugement rendu dans les formes légales, suivant lesquelles tout homme devait être jugé par le tribunal dont il ressortissait devant la loi. L'habileté, le mérite, l'expérience et une vertu civique éprouvée, devaient être les seuls motifs d'admission au service de l'Etat.

Un certain nombre de ces garanties étaient stipulées par les lois spéciales de 1723 et 1789, qui avaient pour objet d'établir des privilèges respectifs dans les quatre Ordres : noblesse, clergé, bourgeoisie, paysan. Ces privilèges, confirmés par les lois fondamentales, ont eu, il est vrai, pour premier but de régler par des textes de lois la position légale des quatre Ordres dans la société et de leur assurer certains droits qui constituaient en partie des prérogatives, mais les lois contenaient aussi des stipulations qui avaient le caractère de garanties générales des droits des citoyens.

2° *Organisation du Conseil de Gouvernement, d'après le Règlement de 1809* (1). — Le gouvernement général de la Finlande était confié à un Conseil, comprenant deux départements. Toutes les affaires concernant la justice et l'économie générale étaient réservées à la décision du Conseil, à l'exception de celles que les lois indiquaient comme devant être soumises à l'examen direct du pouvoir suprême. Le département de la justice fonctionnait comme tribunal de cassation et veillait, en général, à l'administration de

(1) V. MICHOUD et DE LAPRADELLE. *La question finlandaise*, Paris, 1901.

la justice. Le département administratif traitait des affaires touchant à l'économie générale et à l'administration, questions qui, sous l'ancien gouvernement, étaient réparties en plusieurs collèges. Ce département comprenait plusieurs sections, correspondant aux différentes branches de l'administration. Le gouverneur général était président du Conseil, qui se composait de 14 membres. Le procureur du Conseil veillait à l'application des lois. Le Conseil ne pouvait exercer d'autres pouvoirs que ceux qui lui étaient délégués par Sa Majesté Impériale. Aussi ses décisions étaient-elles rendues au nom de l'Empereur.

Un article stipulait que l'époque de convocation de la Diète dépendait complètement du bon plaisir du Monarque.

3° *Le Gouvernement après 1809 et jusqu'à 1894 — Les violations de la Constitution.* — Les Etats avaient désigné à Alexandre Ier les hommes qui devaient faire partie du premier Conseil de Gouvernement. Le Comité des affaires finlandaises, dont les membres étaient finlandais, avait été institué en 1811, à Saint-Pétersbourg, ainsi qu'un secrétariat d'Etat. Si le règlement du Conseil de Gouvernement de 1809 n'avait que très brièvement traité les fonctions du gouverneur général, une Instruction, en date de février 1812, réglait plus en détail sa position comme président du Conseil et ses attributions de chef du pouvoir exécutif. Il y était stipulé que le gouverneur général devait veiller à l'exécution ponctuelle des ordonnances de l'Empereur; il devait avoir soin à ce que la protection de la loi fut accordée à tous les habitants quant à leurs privilèges légitimement acquis, leurs libertés et leurs droits; il avait la haute surveillance sur les autorités administratives; par des voyages d'inspection, il devait se tenir au courant de l'état du pays et donner ses soins au développement de l'industrie. Au cas où le gouverneur général ou le Conseil s'écarterait de la loi, le procureur était tenu de leur faire des représentations, et si ses observations n'étaient exécutées, d'en référer à l'Empereur.

Par un manifeste du 23 décembre 1811, que complétait le décret du 31 décembre 1811, l'Empereur décidait d'incorporer au grand-duché, sous le nom de Gouvernement de Viborg, la partie cédée à la Russie par les Traités de 1721 et de 1743 (Carélie). Alexandre Ier mit beaucoup d'intérêt et de soin à l'étude des questions administratives que soulevait ce rattachement. Puis arriva la campagne de Napoléon contre la Russie, la convention conclue en août 1812 entre Alexandre Ier et le nouveau prince royal de Suède Charles-Jean, et dans laquelle la Suède devait recevoir pour prix de son alliance, non la Finlande, comme l'espéraient beaucoup de Suédois, mais la Norwège. L'union de la Finlande et de la Russie survécut au grand bouleversement du Congrès de Vienne. Il n'y avait eu, depuis la réunion de la Diète de Borga, qu'entente parfaite entre le souverain et la nation.

La politique constitutionnelle d'Alexandre envers la Finlande est bien indiquée dans le manifeste du 9-21 février 1826, qui modifiait l'appellation du Conseil de Gouvernement en Sénat impérial de Finlande, et était une nouvelle confirmation de la situation politique constituée en 1809 : « Nous avons voulu confirmer à tout jamais l'assurance que nous avons donné à nos amis finlandais du maintien de leur constitution propre sous Notre Sceptre et celui de nos descendants. »

4° *La convocation des Diètes.* — Bien des fois, depuis 1809, il avait été question de convoquer la Diète. En 1813, on avait reconnu que la décision d'un grand nombre d'affaires réclamait le concours des Etats, mais la guerre empêcha la réalisation du projet. En 1818 et 1819, il en fut encore question. Le Comité des affaires finlandaises présenta à l'empereur, à ce sujet, un mémoire où était signalée aussi la nécessité de certaines réformes constitutionnelles, entre autre une disposition relative à la périodicité des Diètes. L'empereur en différa l'exécution, et bien qu'il eut, à différentes reprises, déclaré expressément que

toute affaire serait déférée à la Diète, le règne d'Alexandre Ier s'acheva sans que les Etats fussent de nouveau convoqués.

Nicolas Ier, par un manifeste en date du 12/24 décembre 1825, faisait connaître son accession au trône de Russie et à ceux de Pologne et du Grand-Duché de Finlande, « lesquels en sont inséparables »; il adressait, le même jour, aux habitants de la Finlande, une assurance semblable à la proclamation d'Alexandre Ier du 15/27 mars 1809. Il fit, cependant, sans convocation de la Diète, en 1827 et par voie administrative, abroger l'article des lois fondamentales excluant des services de l'Etat toute personne professant une autre foi que la confession luthérienne. Cette disposition avait pour but de réparer une injustice à l'égard du gouvernement de Viborg, réuni nouvellement au reste de la Finlande, et comptant dans sa population quelques dizaines de milles de catholiques grecs. L'empereur expliqua toutefois que cette mesure était urgente et qu'il ne fallait pas attendre, pour la résoudre, le renvoi au temps où la Diète pouvait être convoquée. Sans doute, durant cette période, s'il n'y eut pas de véritable violation de la Constitution, l'empereur aurait dû convoquer la Diète, au lieu de rejeter la question de la convocation de plus en plus à l'arrière plan. En 1820, le nombre des membres du Sénat fut porté à 20.

Nicolas mourut le 2 novembre 1855, et le 18 juin 1856 fut publié un édit impérial d'Alexandre II convoquant les Etats de Finlande en Diète générale, à Helsingfors, pour le 15 septembre 1863. L'empereur ouvrit solennellement la Diète et prononça un discours. Il avait soumis aux Etats 48 propositions. Le 15 avril 1869, une nouvelle loi fondamentale réglait la périodicité de la Diète, qui devait se réunir au moins tous les 5 ans. Toute mesure législative devait comprendre l'accord de la Diète et du Sénat (1).

(1) V. dans A. Colijn. *La décision de la S. D. N. concernant les îles d'Aland*, 1923, p. 112, les prescriptions que donna Alexandre II à la Commission chargée de la mise au point des lois fondamentales.

La Diète se réunit de nouveau en 1872, puis en 1878 : à cette dernière réunion fut adopté le service militaire obligatoire. Le meurtre de l'empereur, le 13 mars 1881, fut très profondément ressenti en Finlande.

Alexandre III adressa aussi une Assurance garantissant la Constitution fondamentale du pays et sa religion. La Diète se réunit en 1882 (à partir de cette époque, elle se réunit tous les 3 ans), puis en 1885 et 1888. A diverses reprises, il y eut des modifications dans le fonctionnement du Sénat. Son droit de décider de certaines questions sans recourir au monarque fut étendu, et le nombre des sections du gouvernement administratif a été augmenté (elles furent de 9, qui prenaient l'initiative de mesures législatives et de gouvernement).

5° *Composition de la Diète. — Les Etats du Grand-Duché* (1). — a) *Ordre de la noblesse.* — Le droit de représentation à la Diète appartient à toutes les familles inscrites dans le rôle de la Maison de la noblesse. Ce droit est exercé soit par le chef de la famille, soit, en cas d'abstention, par un autre membre de la famille, avec droit de préférence pour les plus rapprochés du Chef par les lois du sang, ou par un chargé de pouvoir appartenant à une autre famille noble (en 1900, ils étaient au nombre de 237, dont 7 comtes et 50 barons) et comprenant depuis 1863, outre les fonctionnaires, propriétaires ou militaires, des hommes de science, publicistes, etc.

b) *Ordre du clergé.* — Organisé par le règlement de la Diète de 1869, il comprend l'archevêque, président de droit, les évêques, membres de droit, 28 représentants ecclésiastiques, élus dans le diocèse par les pasteurs de l'église luthérienne, 1 ou 2 délégués de l'Université et 3 à 6 députés élus par l'enseignement secondaire.

c) *Ordre des bourgeois.* — Tout membre d'une commune urbaine, payant l'impôt, est électeur et éligible, sauf les

(1) V. Rob. Hermanson. *Les Etats de Finlande. La situation de la Finlande au point de vue du droit public*, 1892. — L. Méchelin, *op. cit.*

soldats, les domestiques et les journaliers. Le nombre des députés est proportionnel à la population des villes.

d) *Ordre des paysans.* — L'élection est faite à deux degrés, à raison d'un député pour chacune des 62 juridictions rurales. Sont électeurs, les propriétaires de biens ruraux, tenanciers des fermes de la Couronne, fermiers de terres domaniales.

D'après le règlement de la Diète, un secrétaire-jurisconsulte, nommé par l'Empereur, est chargé d'aider le président dans ses Conseils et de fournir aux membres les informations nécessaires sur les droits et devoirs de chacun.

Les quatre Ordres sont représentés dans les Commissions, mais les délibérations en commun sont rares.

Ces Ordres devaient être abolis en 1906.

6° *Nicolas II et le Manifeste de 1899.* — La réunion ordinaire de la Diète eut lieu en 1897, et la réunion extraornaire en 1899, pour la loi militaire. Un manifeste du 3/15 février 1899, accompagné d'un règlement, devait servir de base pour la rédaction, l'examen et la promulgation des lois rendues pour tout l'empire, y compris le grand-duché de Finlande. Ce manifeste contenait, contrairement au statut constitutionnel, qui exigeait le vote de la Diète et la sanction impériale pour tout acte législatif, que *la Diète n'aurait désormais qu'un rôle consultatif.* Ni le Conseil d'empire, ni le Tsar ne seraient liés par les dispositions prises par les Etats. Mais le Sénat déclara ce manifeste contraire aux lois fondamentales de la Finlande. A Saint-Pétersbourg, une audience demandée par une délégation de 500 personnes ne fut pas admise. Les menées panslavistes tentaient de reprendre toutes les libertés jadis reconnues à la Finlande. Les Etats déclarèrent alors que la procédure établie pour la création de lois destinées à la Finlande, par les règlements qui faisaient suite au manifeste du 3/15 février 1899, étaient contraires aux lois fondamentales de la Finlande et à la Constitution que possédait le pays, conformément à ces lois.

Le manifeste et les règlements y annexés, décrétés sans le consentement des Etats et d'ailleurs suivant une procédure qui n'était pas conforme aux règles que prescrivaient les lois fondamentales du pays, ne pouvaient, en conséquence, en Finlande, avoir le caractère sacré de la loi.

Les Etats affirmaient qu'ils considéraient comme leur devoir, fondé sur l'ordre universel, de maintenir fermement la loi et le droit qui, en 1809, avait été solennellement assuré au peuple finlandais comme devant être maintenu irrévocable.

Le gouverneur Brobikoff fut tué par un jeune patriote finlandais, Joseph Schaumann, mais la dictature continua. Le manifeste fut suivi peu d'années après par des *Ordonnances* établissant le contrôle sur la presse et les Assemblées publiques et incorporant en fait les troupes finlandaises dans l'armée russe.

Les revers de la Russie dans la guerre contre le Japon, en 1904-1905, ainsi que les troubles révolutionnaires qui s'étaient manifestés partout en Russie, aidaient les constitutionnalistes finlandais. En novembre 1904, suivant un « choc national », un manifeste impérial pour l'établissement de l'ordre légal dans le pays ramena la Finlande au *statu quo* politique et légal d'avant 1899. En outre, ce manifeste invitait le Sénat de Finlande à préparer une nouvelle loi organique de la Diète, une constitution reconnaissant le pouvoir de l'Assemblée nationale représentative et la légalité des actes des ministres, et assurant aux citoyens la liberté de parole et de réunion et une loi réglant la liberté de la presse. Ces trois lois furent faites par la Diète en 1906 et 1907. Une autre loi, de 1906, abolissait les anciens Ordres et créait une Chambre, élue au suffrage universel direct des deux sexes (1). En 1908, des protestations énergiques s'élevèrent contre un ordre du ministre russe, déclarant que les affaires finlandaises, concernant aussi l'intérêt de l'Empire, devaient être contrôlées par le gou-

(1) V. Dareste, *op. cit.*, p. 204.

vernement russe. C'eut été autoriser le Conseil des ministres russe à s'immiscer dans toutes les affaires finlandaises et à y exercer une influence considérable. Mais une loi russe de 1910 accentua encore les tentatives de russification : elle avait pour objet l'introduction de la législation russe en Finlande, pour une nombreuse catégorie d'affaires, et cela sans le consentement du peuple ou de la Diète. C'était une violation évidente de la Constitution. La Diète ayant été appelée à se prononcer sur certains avis qu'elle avait à donner au sujet de deux projets présentés selon la loi de 1910, refusa, à l'unanimité des membres, de reconnaître ces affaires. La Diète fut dissoute, et ce furent la Douma et le Conseil de l'Empire qui, avec la promulgation de l'Empereur, votèrent ces lois de 1912, applicables à la Finlande. L'une de ces lois frappait d'une forte contribution le Trésor finlandais, l'autre reconnaissait aux sujets russes tous les droits dont bénéficiaient les finlandais dans leur pays.

Ainsi, jusqu'à l'ouverture de la guerre de 1914, il y eut une mésentente presque constante entre les patriotes finlandais, voulant sauvegarder leur constitution, et la bureaucratie russe. Il était nécessaire que la nationalité finlandaise, si distincte de la Russie par la race, les mœurs, la religion, la langue, la législation, les institutions politiques et sociales, tendit à son indépendance. Nombreux furent les auteurs français qui, malgré leur amitié pour la Russie, soutinrent le point de vue finlandais (1).

Les deux pays avaient en commun la personne du souverain, les affaires étrangères, le côté technique de la défense du territoire, mais la Finlande n'était pas un protectorat, Alexandre Ier n'ayant pas eu à ménager l'amour-propre des Finlandais lors de la conquête. Ce n'était pas davantage une union personnelle, la direction des affaires extérieures n'étant pas distincte, ni une union réelle, car

(1) Puaux (R.). *Pour la Finlande,* préface d'A. France, Paris, Stock, 1899.

il n'y avait pas d'organisme commun pour les affaires communes. La Finlande n'était pas un Etat particulier d'un Etat fédéral, cela laissant supposer que la Russie se serait diminuée du fait de l'entrée de la Finlande dans la fédération. Bien des auteurs ont voulu à toute force faire entrer la situation de la Finlande, vis-à-vis de la Russie, dans un système déjà classé en droit international. Mais, selon MM. Michoud et De Lapradelle, « ces dispositions, trop étroites, devaient être ou repoussées ou élargies (1) ».

La Finlande avait acquis à la longue une unité distincte à côté de la Suède proprement dite. Depuis 1809, elle était un Etat autonome, avec certaines restrictions. Aussi pouvons-nous nous associer au jugement de M. P. Chasles : « Quand on y réfléchit, l'indépendance de la Finlande résulte moins d'une succession que d'un divorce, et la liquidation est d'autant plus simple que le régime était sans communauté » (2).

(1) MICHOUD et DE LAPRADELLE. *La question finlandaise*, Paris, 1901.

(2) P. CHASLES. La succession de Russie, *Revue des sc. politiques*, oct. 1922, p. 690.

CHAPITRE III

La nouvelle Constitution de la Finlande

SECTION PREMIÈRE

Génèse de la nouvelle Constitution (1).

1° *La Russie et le séparatisme finlandais — Le coup d'Etat de la Diète en juillet 1917.* — En 1914, lorsqu'éclata la guerre, l'état de siège fut proclamé en Finlande, et le pays occupé militairement. Des fonctionnaires russes reçurent des postes dans l'administration finlandaise. Les convocations de la Diète furent suspendues. Le Président Svinhufvurd fut déporté en Sibérie. Les maladresses et les brutalités du gouvernement tsariste accentuèrent tous les sentiments de liberté qui animaient les finlandais.

En mars 1917, la révolution russe explosait; le Tsar abdiquait et le prince Lwow formait un gouvernement provisoire, reconnu immédiatement en Finlande. Le 20 mars, un manifeste du gouvernement provisoire russe confirma l'autonomie de la Finlande, convoqua la Diète et procéda à la nomination de nouveaux sénateurs. Svinhufvud revint à Helsingfors.

Cependant, de graves dissentiments ne tardèrent pas à s'élever entre le gouvernement provisoire russe et les Finlandais : tandis que les russes prétendaient bénéficier des prérogatives du tsar grand-duc, les finnois, au contraire,

(1) V. *Bulletins périodiques de la Presse étrangère.* Publication du ministère des affaires étrangères, Paris.

déclaraient que les lois qui les avaient unies à la Russie étaient simplement dynastiques et qu'elles étaient devenues caduques. Désormais, ils réclamaient leur indépendance complète. Aussi la Diète décida-t-elle qu'elle exercerait elle-même le pouvoir jadis attribué au souverain. Cette grave décision fut le « Coup d'Etat de juillet 1917 ». La Diète, qui n'attendait pas la convocation de l'Assemblée constituante russe, adoptait un statut d'après lequel la Diète finlandaise avait seule qualité pour régler dorénavant toutes les affaires qui étaient autrefois soumises à la ratification de l'Empereur Grand-Duc, sauf les questions internationales et militaires. La Diète pourrait désormais se réunir sans convocation spéciale et fixer elle-même la date de ses sessions. Le Pouvoir Exécutif appartenait provisoirement à la section administrative du Sénat finlandais, dont les membres étaient désignés et pouvaient être révoqués par la Diète. Le chef du gouvernement devenait le procurateur du Sénat, Swinhufvud. En somme, l'union avec la Russie laissait seulement subsister des liens diplomatiques et militaires. L'opinion russe fut révoltée par cette façon d'agir, et Kerensky, successeur du prince Lwow, prononça la dissolution de la Diète. En Finlande, la grève générale éclata, et le vice-président du Sénat, Oskar Tokoï, présentait au gouverneur général Stakhowitch une résolution du Comité gréviste réclamant la réouverture immédiate de la Diète. Le gouvernement russe menaça de faire intervenir la force armée. Une proclamation fut lancée : « La Diète ne reconnait pas cette dissolution comme légale et a décidé de continuer ses séances ». Elle devait se réunir le 28 septembre. Le gouverneur général Nekrosow avait reçu ordre de Kerensky d'empêcher cette réunion. On apposa les scellés sur la porte de la Chambre. Mais le Talmann, accompagné de M. Tokoï et de plusieurs membres de la Diète, firent briser les scellés, démolir les portes et proclamèrent la séance ouverte. On examina un projet conçu par le Sénat instituant le régime républicain et confiant le gouvernement à un Président et à une Chambre. Le Président

devait être élu pour 5 ans au suffrage universel et direct de toute la Nation; il avait entre autres fonctions celle de sanctionner les lois votées par la Diète. L'élection présidentielle devait avoir lieu le 15 janvier 1918.

2° *L'indépendance de la Finlande (4 décembre 1917) et la guerre civile.* — Cependant, en Russie, le 7 novembre 1917, les Bolchevistes renversaient Kerensky à Saint-Pétersbourg, et le nouveau gouvernement publiait sa déclaration autorisant les peuples allogènes à la Russie à disposer d'eux-mêmes. Le Sénat finlandais, qui s'était chargé du gouvernement provisoire, décida la Diète à déclarer l'indépendance de la Finlande, le 4 décembre 1917. Dès lors, la Finlande se proclamant Etat souverain, songea à solliciter la reconnaissance des autres puissances. Elle fut reconnue le 4 janvier 1918 par les Soviets, la Suède et la France, le 6 janvier par l'Allemagne, le 10 janvier par la Norvège et le Danemark, puis successivement par la Suisse, l'Autriche, la Hongrie, la Grèce, les Pays-Bas, l'Espagne, la Turquie et le Vatican. Malgré leur reconnaissance, les Soviets ne retirèrent pas leurs troupes immédiatement. Les socialistes finlandais entreprirent de faire cause commune avec les bolchevistes et essayèrent d'instaurer par la force la dictature du prolétariat en Finlande. Le gouvernement réunit alors un certain nombre de volontaires finlandais et suédois et demanda l'assistance militaire de l'Allemagne. Cette dernière l'accorda. Après trois mois de lutte, le général finlandais Mannerheim délivrait le pays de la Terreur rouge (1).

3° *Le projet monarchiste.* — Dès que la révolution fut vaincue, M. Svinhufvud fut proclamé régent et présenta un projet de constitution monarchique à la Diète qui s'était de nouveau réunie, expurgée des députés socialistes. Ce

(1) V. H. Soderhjelm. *La Révolution rouge en Finlande en 1918*, Lausanne, 1919. — P. G. La Chesnais. *La guerre civile en Finlande*, (janvier-avril 1918), Paris, Bossard, 1919.

projet donna lieu à de vifs débats, engagés en juillet et août 1918. Le parti monarchique demandait l'application de l'article 38 de la Constitution suédoise de 1772, portant que « si le trône se trouve vacant par l'extinction de la famille royale du côté mâle, les Etats du royaume ont le droit de se réunir sans convocation le 30e jour après la mort du dernier roi ». Mais, à la deuxième lecture, le projet monarchiste n'eut que 4 voix de majorité. Or, d'après la Constitution finlandaise, le projet devait, pour être voté, réunir 1/3 des voix à un premier scrutin, puis être soumis au vote d'une nouvelle Diète. Cependant, de nouvelles élections n'auraient pas été utiles si une majorité des 5/6 de la Diète en exercice avait admis l'urgence du projet, après quoi ce projet pouvait être adopté si, à trois examens, il obtenait une majorité des 2/3 des voix. La Diète s'ajourna au 8 août. Le régime monarchique avait dans cet intervalle conquis un certain nombre de députés du parti jeune-finlandais, mais en troisième lecture le projet de l'urgence, défendu par le gouvernement, n'atteignait pas le quorum des 5/6e. Le projet de constitution était donc suspendu jusqu'à de nouvelles élections. Mais 58 députés de la majorité monarchiste décidèrent alors d'adresser une pétition à la Diète, afin que le gouvernement procédât à l'élection d'un roi selon la Constitution de 1772, M. J. Ludson déclarait que, selon lui, il n'y avait pas lieu d'appliquer les prescriptions de l'article 38 de la Constitution de 1772, d'après lesquelles il fallait procéder à l'élection du roi en cas de vacance par extinction de toute la dynastie. En effet, la Finlande était devenue indépendante. Ce qui importait surtout, c'était de statuer sur la forme du régime. Aucune disposition expresse n'était prévue pour le cas présent. C'est pourquoi il présentait la proposition de pétition demandant que des mesures soient prises pour la nomination d'un roi. Ainsi, la question du régime que devrait adopter la Finlande, serait posée. La Commission constitutionnelle approuva la pétition comprise dans ce sens. Le professeur Rosengvist eût préféré porter la ques-

tion devant le peuple. La Diète vota les conclusions de la Commission constitutionnelle. Sans doute, un certain nombre de monarchistes eussent préféré une consultation populaire loyale, mais il importait d'avoir au plutôt une forme politique stable. Il s'agissait maintenant de trouver un prétendant au trône. Le prince Oskar, cinquième fils de l'Empereur Guillaume II, ne consentit pas; le duc Alfred-Frédéric de Mecklembourg refusa également. Le prince Frédéric de Hesse fut alors élu, mais la victoire des alliés forçait l'Allemagne à évacuer la Finlande. La France et les diverses puissances de l'Entente se refusèrent à reconnaître une monarchie finlandaise. Le prince Frédéric-Charles de Hesse renonça au trône, et le général Mannerheim fut élu régent, le 16 novembre 1918. Désormais, la question monarchique ne devait plus se poser.

4° *Les élections de 1919 et le projet de constitution républicaine.* — A la fin de 1918, la Suède revisait sa constitution sur l'égalité du suffrage communal, la composition de la première Chambre et la durée du mandat de la Chambre-Haute. La question d'Aland occupait les gouvernements suédois et finlandais. La Finlande venait de procéder, en mars, à de nouvelles élections, et le parti socialiste fit connaître qu'il exigerait que la Finlande soit une république et que le gouvernement n'eût pas le droit de veto sur les lois votées par la Chambre. Le Président ne devait avoir qu'un rôle très effacé. Quant au gouvernement, il serait responsable devant la Chambre, qu'il ne pourrait dissoudre.

La nouvelle Chambre se réunit le 6 avril. Le régent Mannhereim exhorta l'Assemblée à régler rapidement la forme du régime. Il fallait garantir la sécurité de la Finlande, son indépendance à l'intérieur et son développement extérieur. Un ministère fut constitué, qui ne comprenait pas de monarchistes. M. Kaarlo Castren était président du Conseil, M. Enckell ministre des Affaires, M. August Ramsay ministre des Finances. M. Castren fit savoir que le gouvernement déposerait une proposition fondée sur l'adop-

tion du régime républicain, sur la responsabilité parlementaire et sauvegardant les intérêts linguistiques.

En effet, le 13 mai, un projet de constitution nouvelle, conforme à ces préoccupations, fut déposé à la Chambre : le Président devait être élu pour une durée de 6 ans. Ce projet fut discuté à la Diète le 14 juin, mais n'obtint pas la majorité des 5/6e des voix. Il s'ensuivit que l'élection présidentielle et la discussion du nouveau statut constitutionnel ne devaient avoir lieu qu'après de nouvelles élections. En attendant, le général Mannerheim serait maintenu à la tête de l'Etat. La question semblait devoir se résoudre dans ce sens, lorsque des membres, ayant voté contre le projet, demandèrent au gouvernement de déposer un nouveau projet : ce dernier n'hésita pas et présenta une ancienne motion du gouvernement progressiste, concernant un projet de constitution. Etudiée dans les Commissions, discutée, amendée, on déclara l'urgence, par 173 voix contre 23, et la Constitution elle-même se trouvait votée par 165 voix contre 23. Les conservateurs avaient obtenu que la Chambre ne put destituer le Président de la République. Cette constitution était surtout un succès pour les partis de gauche.

Le créateur de la nouvelle constitution était M. Staalberg, professeur de droit administratif à l'Université d'Helsingfors. Il fut élu Président de la République finlandaise par 143 voix, à 50 au régent Mannerheim.

SECTION II

TEXTE DE LA CONSTITUTION DE LA FINLANDE.

(*Forme du Gouvernement*).

Donnée à Helsingfors, le 17 juillet 1919 (1).

La Finlande étant devenue un Etat indépendant et souverain, il a été jugé nécessaire de développer et d'affermir

(1) Texte officiel, Imprimerie du Gouvernement, Helsingfors, 1924.

sa constitution par de nouveaux statuts ayant le caractère de lois fondamentales, qui, en même temps qu'ils assurent à la puissance publique l'autorité nécessaire, étendent les attributions de la représentation nationale et garantissent les droits et les libertés constitutionnelles des citoyens. En conséquence le présent acte sanctionne conformément à la décision de la Diète, prise dans les formes prescrites par l'article 60 de la Loi organique de la Diète du 20 juillet 1906, la Constitution de la Finlande, dont la teneur suit :

TITRE I

Dispositions générales.

§ 1er. — La Finlande est une République souveraine, dont la constitution est fixée par la présente Constitution (Forme du gouvernement) et par les autres lois fondamentales.

§ 2. — Le pouvoir public en Finlande appartient au peuple, qui est représenté par ses députés réunis en Chambre des représentants.

Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des représentants conjointement avec le Président de la République.

Le pouvoir exécutif suprême est délégué au Président de la République. A côté du Président il y aura pour le gouvernement général de l'Etat, un Conseil des ministres, composé d'un président du Conseil et du nombre voulu de ministres.

Le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants, en dernière instance, par la Cour suprême et la Cour administrative suprême.

§ 3. — Le territoire de la République finlandaise est indivisible. Ses frontières ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de la Chambre des représentants.

§ 4. — La nationalité finlandaise appartient de droit à toute personne née de parents finlandais, et à la femme de nationalité étrangère qui a épousé un citoyen finlandais.

La naturalisation finlandaise peut être accordée aux

citoyens étrangers dans les conditions et les formes spécialement prescrites par la loi.

TITRE II

Droits généraux des citoyens finlandais et leur protection par la loi.

§ 5. — Les citoyens finlandais sont égaux devant la loi.

§ 6. — La loi garantit à tout citoyen finlandais sa sûreté personnelle, son honneur, sa liberté personnelle et ses biens.

Le travail des citoyens est placé sous la sauvegarde spéciale de l'Etat.

L'expropriation pour cause d'utilité publique avec pleine indemnité est réglée par des lois.

§ 7. — Tout citoyen finlandais a le droit de séjourner dans son pays, d'y élire librement domicile et de se transporter d'un endroit à un autre, à moins qu'il ne soit stipulé autrement par la loi.

En ce qui concerne le droit des citoyens finlandais à quitter le pays, on observera les dispositions spéciales édictées à ce sujet.

§ 8. — Tout citoyen finlandais a le droit d'exercice public et privé de son culte, à condition qu'il ne viole pas la loi ou les bonnes mœurs; il est libre aussi, conformément aux dispositions spéciales régissant la matière, de quitter la communauté religieuse à laquelle il appartient et libre de se rattacher à une autre.

§ 9. — Les droits et les devoirs du citoyen finlandais restent les mêmes, quelle que soit sa confession et même s'il n'appartient à aucune. En ce qui concerne les fonctions publiques, les restrictions légales qui s'y rapportent resteront pourtant en vigueur jusqu'à ce qu'il soit autrement statué par une loi.

§ 10. — Les citoyens finlandais jouissent de la liberté de la parole et du droit de faire imprimer et de publier des écrits

ou représentations par image sans que l'on puisse y mettre d'obstacles préventifs. Ils ont aussi le droit de se réunir sans autorisation préalable pour délibérer sur les affaires publiques ou tout autre objet légitime ainsi que de constituer des associations en vue de buts non contraires à la loi ou aux bonnes mœurs.

Les dispositions relatives à l'exercice de ces droits sont fixées par une loi.

§ 11. — Le domicile des citoyens finlandais est inviolable.

Les conditions dans lesquelles des perquisitions domiciliaires peuvent être ordonnées et effectuées sont fixées par la loi.

§ 12. — Le secret des lettres, des télégrammes et du téléphone est inviolable, sauf stipulation contraire d'une loi.

§ 13. — Aucun citoyen finlandais ne pourra être jugé par un autre tribunal que celui duquel il relève selon la loi.

§ 14. — Le finnois et le suédois sont les langues nationales de la République.

Le droit des citoyens finlandais d'employer devant les tribunaux et devant les autorités administratives leur langue maternelle, le finnois ou le suédois, et de recevoir leurs expéditions en cette langue, sera garanti par voie de législation, en tenant compte que les droits de la population finnoise et de la population suédoise devront être sauvegardés selon des principes identiques.

L'Etat subviendra aux besoins intellectuels et économiques de la population finnoise et de la population suédoise selon des principes identiques.

§ 15. — Il ne sera conféré dans la République ni titre de noblesse ni autre dignité héréditaire.

§ 16. — Ce qui est dit des droits généraux des citoyens finlandais ne constituera pas un obstacle à la fixation par la loi des restrictions qui sont nécessaires en temps de guerre ou d'insurrection et en toutes circonstances à l'égard des personnes au service de l'armée ou de la marine.

TITRE III

Législation.

§ 17. — L'organisation et les attributions de la Chambre des représentants sont réglés par la Loi organique de la Chambre des représentants.

§ 18. — Le droit de proposer une loi nouvelle ou la modification, l'explication ou l'abrogation d'une loi en vigueur appartient aussi bien au Président de la République qu'à la Chambre des représentants.

Le Président de la République exerce son droit d'initiative en saisissant la Chambre de propositions avec projets de loi. Les projets de loi sont élaborés par le Conseil des ministres. L'avis de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême, ou des deux, pourra être demandé sur ces projets, selon la matière. L'exercice du droit d'initiative dont jouit la Chambre est déterminé par la Loi organique de la Chambre des représentants.

§ 19. — Les lois adoptées par la Chambre sont présentées au Président de la République pour être sanctionnées par lui. Le Président peut demander au sujet de la loi, selon la nature de la question, l'avis de la Cour suprême ou celui de la Cour administrative suprême ou celui de toutes les deux.

La loi doit être sanctionnée dans la teneur adoptée par la Chambre. Si une loi n'est pas sanctionnée par le Président, elle entrera en vigueur, même sans sanction, si la Chambre, après de nouvelles élections, l'adopte sans modifications, à la majorité absolue des voix exprimées. Autrement la loi sera regardée comme devenue caduque.

Si le Président, dans un délai de trois mois après qu'une loi lui a été présentée pour sanction, ne l'a pas sanctionnée, la sanction sera regardée comme refusée.

§ 20. — Le préambule de chaque loi doit indiquer qu'elle est conforme à la décision de la Chambre et, si la loi a été

adoptée dans les formes stipulées pour les lois fondamentales, il en sera fait mention.

La loi, soit qu'elle soit sanctionnée ou qu'elle entre en vigueur sans sanction, doit être signée par le Président et contresignée par le ministre compétent, après quoi elle est publiée dans le *Bulletin des lois de Finlande.*

§ 21. — Le droit du Président de rendre des décrets est fixé dans l'article 28.

§ 22. — Les lois et décrets, ainsi que les projets de loi remis par le Gouvernement à la Chambre et les réponses, mémoires et autres documents adressés par la Chambre au Gouvernement sont rédigés en langues finnoise et suédoise.

TITRE IV

Gouvernement et administration.

§ 23. — Le Président de la République est élu par le peuple de Finlande parmi les citoyens finlandais de naissance, toujours pour une durée de six ans.

L'élection du Président est faite par des électeurs au deuxième degré au nombre de 300. En ce qui concerne l'électorat et l'éligibilité à ces élections, ainsi que, dans ses parties applicables, le mode d'élection, le mode de vote et la désignation de suppléants, les dispositions en vigueur pour les élections à la Chambre des représentants seront appliquées.

L'élection des électeurs au deuxième degré a lieu le 15 et 16 janvier, et le 15 février suivant les électeurs ainsi choisis se réunissent sous la présidence du président du Conseil pour procéder à l'élection du Président de la République. Le vote a lieu au scrutin secret. Si un candidat obtient plus de la moitié des suffrages exprimés, il est déclaré élu; si ce résultat n'est pas acquis, il sera procédé immédiatement à un nouveau scrutin, et, si aucun candidat n'obtient, cette fois non plus, la majorité absolue, à un nouveau scrutin

entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au second tour. En cas de partage égal des voix, le sort décidera.

Si un membre de la Chambre est élu président, son mandat de député prendra fin. Un fonctionnaire de l'Etat élu Président est considéré comme démissionnaire.

Si le jour fixé dans l'alinéa 3 du présent article ou ailleurs dans cette Constitution tombe sur un jour férié, il sera remplacé par le jour ouvrable suivant.

§ 24. — Le Président entre en fonctions le premier jour du mois de mars qui suit l'élection, et fait à cette occasion, devant la Chambre des représentants, la déclaration solennelle suivante :

« Moi, N. N., élu par le peuple de Finlande Président de la République Finlandaise, je donne ici l'assurance que, dans l'exercice de mes fonctions présidentielles, j'observerai et maintiendrai loyalement et fidèlement la Constitution et les lois de la République, et que je travaillerai de tout mon pouvoir à la prospérité du peuple finlandais. »

§ 25. — En cas d'empêchement, les fonctions du Président de la République sont exercées par le président du Conseil. Si l'empêchement est durable, il sera procédé, aussi tôt que possible, à l'élection d'un nouveau Président, qui entrera en fonctions immédiatement après l'élection.

§ 26. — Pour l'exercice de ses fonctions le Président reçoit un traitement annuel dont le montant est fixé par une loi et ne peut, pendant la durée de son mandat, être augmenté ni diminué.

§ 27. — Il rentre dans les attributions du Président de convoquer la Chambre des représentants en session extraordinaire, d'ordonner les élections à la Chambre, d'ouvrir et de clore les sessions de la Chambre, ainsi que de décider de nouvelles élections et de dissoudre la Chambre.

§ 28. — Le Président a le droit, pour autant qu'il n'est pas autrement statué dans la présente Constitution ou que ce

droit n'a pas été dévolu au Conseil des ministres, de rendre des décrets sur les matières précédemment réglées par voie administrative, ainsi que des décrets concernant l'application détaillée des lois, l'administration des domaines de l'Etat et l'organisation et le fonctionnement des services administratifs et des institutions publiques. Les décrets ne peuvent renfermer aucune disposition impliquant une modification d'une loi quelconque.

Les décrets sont promulgués et publiés comme il est dit dans l'article 20, alinéa 2, au sujet des lois.

§ 29.— Le Président peut, dans des cas particuliers, après avoir demandé l'avis de la Cour suprême, faire remise d'une peine ou l'adoucir par l'exercice du droit de grâce. La grâce à accorder à un membre du Conseil des ministres ou au chancelier de justice est réglée par des dispositions spéciales. Une amnistie ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi spéciale.

Le Président peut aussi dispenser des stipulations légales dans les cas où la loi lui reconnaît cette compétence.

§ 30. — Le Président a le commandement en chef des forces armées de la Finlande; en temps de guerre il peut le transférer à un autre.

§ 31. — Le Président peut accorder à un citoyen d'un autre pays la nationalité finlandaise, et libérer un Finlandais de sa nationalité finlandaise.

§ 32. — Le Président surveille l'administration de l'Etat et peut à cet effet demander des explications aux chefs ou aux directions des services administratifs et institutions publiques, et faire procéder à des inspections.

§ 33. — Les rapports de la Finlande avec les puissances étrangères sont dirigés par le Président. Toutefois les traités avec les puissances étrangères doivent être approuvés par la Chambre des représentants, s'ils renferment des stipulations rentrant dans le domaine de la législation, ou si, à un autre titre, le consentement de celle-ci est requis par la

Constitution. Le Président décide de la paix et de la guerre avec le consentement de la Chambre.

Toute communication aux puissances étrangères ou aux représentants diplomatiques de la Finlande à l'étranger doit être faite par l'intermédiaire du ministre dans le ressort duquel rentrent les affaires étrangères.

§ 34. — Les décisions du Président sont prises en Conseil des ministres sur rapport du ministre dans le ressort duquel rentre la question.

Les décisions du Président doivent, pour être valables, être signées par le Président et contresignées par le ministre qui a rapporté l'affaire. La présente disposition ne s'applique pourtant pas aux questions mentionnées dans les articles 32 et 47.

Si la décision du Président concerne le Conseil entier, elle est contresignée par le rapporteur compétent du Conseil.

Le mode de rapport et le contreseing des décisions du Président en ce qui concerne le commandement militaire et les nominations militaires sont réglés par des dispositions spéciales. Le ministre qui contresigne la décision du Président est responsable de l'exactitude de l'acte enregistrant cette décision.

§ 35.— Si un ministre estime que la décision du Président est contraire à la loi, il en informera le Conseil des ministres, qui procédera ensuite comme il est stipulé dans l'article 45. Si la décision est contraire à une loi fondamentale, le ministre a le devoir de refuser le contreseing.

§ 36. — Les membres du Conseil des ministres, qui doivent jouir de la confiance de la Chambre des représentants, sont choisis par le Président parmi des citoyens finlandais de naissance connus pour leur honorabilité et leur capacité.

Le ministre dont relèvent les affaires concernant l'administration judiciaire et au moins un des autres ministres doivent posséder la compétence requise pour les fonctions de juge.

§ 37.— Le Conseil des ministres devra avoir un chancelier

de justice, qui doit posséder des connaissances juridiques approfondies. Le chancelier de justice est assisté d'un adjoint au chancelier de justice, qui, en cas de besoin, le remplace.

§ 38. — Le Conseil des ministres comprend le nombre de ministères nécessaire pour les différentes branches de l'administration. Chaque ministère est dirigé par un ministre.

Le nombre des ministères et l'étendue générale de leurs ressorts respectifs sont fixés par une loi, tandis que les dispositions détaillées concernant la répartition des affaires entre les ministères et l'organisation du Conseil à tous autres égards sont réglées par décret.

§ 39. — Le premier ministre est président du Conseil; en cas d'empêchement, il est remplacé par celui des ministres présents qui a la préséance. Quand le Président de la République est présent, il dirige les débats.

§ 40. — Les affaires incombant au Conseil des ministres sont traitées en séance plénière, à moins que la décision de certaines questions n'ait été confiée par décret à un ministre en sa qualité de chef du ministère dont ressort la question.

Le Conseil est en nombre lorsque cinq de ses membres sont présents.

§ 41. — Il rentre dans les attributions du Conseil de faire mettre à exécution les décisions du Président et de traiter tant les affaires de la compétence du Conseil que les autres questions de gouvernement et d'administration qui n'ont pas été réservées au Président de la République, aux termes de la présente Constitution ou d'une autre loi ou d'un décret et qui n'ont pas été non plus confiées à un ministre en sa qualité de chef de ministère ou à une autorité inférieure.

Des dispositions spéciales indiquent dans quelle mesure les affaires concernant l'administration de la justice, l'Université d'Helsingfors et l'organisation militaire sont soustraites à la compétence du Conseil.

§ 42. — Si le Conseil des ministres estime qu'il y a doute

sur sa compétence à décider définitivement sur une affaire, le Président de la République tranchera cette question de compétence.

§ 43. — Les membres du Conseil des ministres sont responsables devant la Chambre des représentants des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Tout membre du Conseil qui a participé au traitement d'une affaire au sein du Conseil est responsable de la décision, à moins qu'il n'ait exprimé une opinion différente enregistrée au procès-verbal.

§ 44. — Les questions traitées par le Conseil des ministres doivent avoir été préparées dans le ministère compétent.

Il appartient à chaque ministère de surveiller l'administration dans sa sphère de compétence, et de prendre des mesures pour la mise en application des lois, ordonnances et décisions du Conseil.

§ 45. — S'il arrivait qu'une décision du Président, de l'exécution de laquelle le Conseil est saisi, fût trouvée contraire à la loi, le Conseil est tenu, après que le chancelier de justice aura donné son avis, d'adresser au Président une demande de retirer ou de modifier sa décision, et, si le Président la maintient néanmoins, de déclarer qu'elle ne peut être mise à exécution.

§ 46. — Le chancelier de justice doit veiller à ce que les autorités et les fonctionnaires se conforment à la loi et remplissent leurs devoirs, de sorte que personne ne souffre d'atteinte à ses droits.

Il appartient au chancelier de justice de représenter le ministère public à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, et d'y veiller aux intérêts de l'Etat, ainsi que de soutenir ou faire soutenir l'accusation auprès des autres tribunaux, quand il le juge nécessaire. En qualité d'accusateur public suprême, le chancelier de justice doit aussi surveiller les fonctionnaires du ministère public, qui sont tenus de se conformer à ses décisions.

Le chancelier de justice aura le droit d'assister aux séances du Conseil des ministres ainsi qu'à celles de tous les tribunaux et services administratifs, et de prendre communication des procès-verbaux du Conseil des ministres, des ministères, tribunaux et autres autorités.

§ 47. — Si le Conseil des ministres ou un de ses membres dans l'exercice de ses fonctions agit contrairement à la loi, il incombe au chancelier de justice de faire une observation à ce sujet, et en même temps d'indiquer en quoi consiste l'illégalité. S'il n'est pas tenu compte de cette observation, le chancelier de justice fera inscrire son opinion au procès-verbal du Conseil ; il aura aussi le droit d'en aviser le Président de la République. Si l'illégalité est de nature à entraîner contre le membre intéressé du Conseil une accusation devant la Haute Cour mentionnée dans l'article 59, et que le Président prescrive la mise en accusation, celle-ci sera soutenue par le chancelier de justice. Si le Président trouve qu'il n'y a pas lieu à accusation, le chancelier de justice reste libre de porter l'affaire devant la Chambre des représentants. Si le Président décide la mise en accusation du chancelier de justice, l'accusation sera soutenue par la personne désignée par le Président à cet effet.

Si le Président venait à commettre dans l'exercice de ses fonctions des actes illégaux, le chancelier de justice doit faire à ce sujet une déclaration comme il est dit plus haut. Si le chancelier de justice ou le Conseil des ministres trouve que le Président s'est rendu coupable de haute trahison il saisira la Chambre des représentants et dans le cas où la Chambre, à la majorité des trois quarts des voix, décide de mettre le Président en accusation, c'est le chancelier de justice qui porte l'accusation devant la Cour suprême et, en attendant, le Président s'abstiendra de l'exercice de ses fonctions. Sauf les cas prévus ci-dessus, le Président ne sera pas mis en accusation pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

§ 48. — Le chancelier de justice doit remettre chaque

année, tant au Président qu'à la Chambre des représentants, un rapport sur les mesures qu'il a prises et les observations qu'il a faites concernant l'application des lois.

Le chancelier de justice est tenu de donner à la Chambre des représentants et au Conseil des ministres les renseignements et avis qu'ils lui demanderont.

§ 49. — La Chambre des représentants, à chaque session ordinaire, élira dans les formes prescrites pour l'élection de son président, un juriste distingué, qui sera le délégué de justice de la Chambre. Le délégué de justice, conformément à une instruction élaborée et arrêtée par la Chambre, surveillera l'application des lois dans le fonctionnement des tribunaux et autres autorités. Un suppléant devant remplacer le délégué de justice en cas d'empêchement sera élu dans les mêmes formes.

Le délégué de justice a les mêmes droits que le chancelier de justice d'assister aux séances du Conseil des ministres, à celles des tribunaux et des services administratifs, de prendre communication des procès-verbaux du Conseil des ministres, de ses ministères, des tribunaux et des autres autorités, et, sous la responsabilité stipulée par la loi pour le ministère public, de soulever ou faire soulever toute accusation pour fautes ou négligences dans le service.

Le délégué de justice est tenu de remettre chaque année à la Chambre des représentants un compte-rendu de la manière dont il s'est acquitté de ses fonctions, et de l'état de la juridiction et des lacunes qu'il a remarquées dans la législation.

§ 50. — Au point de vue de l'administration générale, la Finlande restera divisée en provinces, bailliages et communes.

Toute modification du nombre des provinces se fait par voie législative; le Conseil des ministres décide de tout autre changement dans la division administrative, sauf disposition contraire à la loi.

En cas de nouvelles délimitations des circonscriptions

administratives il est à observer que les nouvelles circonscriptions doivent, autant que les circonstances le permettent, être délimitées de manière à ne comprendre que des populations parlant une seule langue, le finnois ou le suédois, ou en tout cas, de manière que les minorités parlant l'autre langue soient aussi petites que possible.

§ 51. — Les provinces sont administrées par des préfets. L'administration des communes est fondée sur le principe du « self-governement », selon les dispositions de lois spéciales. Il sera stipulé par voie législative de quelle manière et dans quelles proportions le self-governement sera appliqué dans les circonscriptions plus étendues que les communes; pour la délimitation de ces circonscriptions seront suivies les dispositions de l'article 50, alinéa 3.

§ 52. — Les services administratifs existant ou à créer pour les différentes branches de l'administration de l'Etat, sont régis par des dispositions spéciales.

TITRE V

Tribunaux.

§ 53. — La Cour suprême constitue l'instance judiciaire suprême. Elle surveille en outre les juges et les autorités exécutives des jugements dans leur administration de la justice.

§ 54. — La Cour suprême se compose d'un président et du nombre nécessaire de conseillers de justice.

Les affaires touchant l'administration judiciaire qui, en vertu de stipulations spéciales, rentrent dans le ressort de la Cour suprême sont préparées par le ministère auquel sont rattachées les questions concernant l'administration de la justice. Le chef de ce ministère assistera aux délibérations sur ces affaires à la Cour suprême.

Pour délibérer valablement, la Cour suprême devra comprendre cinq membres, à moins que, pour l'examen et la

décision de certaines affaires, le nombre des membres présents, inférieur ou supérieur à celui indiqué ci-dessus, ne soit expressément déterminé par la loi.

§ 55. — L'organisation des tribunaux de première instance et d'appel est réglée par des lois.

§ 56. — L'instance suprême dans les appels en matière de droit administratif est, sauf quelques exceptions spécialement stipulées, la Cour administrative suprême, qui surveille aussi les autorités inférieures dans leur administration de la justice en matière de droit administratif.

§ 57. — La Cour administrative suprême se compose d'un président et du nombre nécessaire de conseillers d'administration. Les dispositions de l'article 54, alinéa 3, s'appliquent aussi à la Cour.

§ 58. — La Cour suprême et la Cour administrative suprême ont le droit, lorsqu'elles estiment nécessaire une modification ou explication d'une loi ou d'un décret, d'adresser au Président de la République une proposition à ce sujet.

§ 59. — En cas de mise en accusation d'un ministre, d'un membre de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême ou du chancelier de justice pour acte illégal commis dans l'exercice de leurs fonctions, la cause sera jugée par une Cour spéciale appelée Haute Cour et régie par des dispositions spéciales ayant caractère de loi fondamentale.

Si la Chambre des représentants a décidé la mise en accusation, celle-ci est soutenue par le délégué de justice de la Chambre.

§ 60. — Au sujet des tribunaux spéciaux autres que celui désigné dans l'article 59, il est stipulé par voie législative.

Il est interdit d'instituer des tribunaux extraordinaires.

TITRE VI

Finances publiques.

§ 61. — Les impôts, y compris les droits de douane, sont réglés par voie législative, pour une durée soit indéterminée soit limitée. Il en est de même de la suppression ou de la modification d'un impôt antérieurement établi et des corvées publiques.

L'impôt établi pour une période déterminée ne peut être perçu à l'expiration de cette période, sauf dans le cas prévu dans l'art. 69, alinéa 1.

§ 62. — Les principes généraux des taxes à payer pour les actes et expéditions de service des autorités publiques, ainsi que les taxes à payer pour l'usage de la poste, des chemins de fer, canaux, hôpitaux, écoles et autres établissements publics appartenant à l'Etat, sont fixés par voie législative.

§ 63. — Les propriétés de rapport et entreprises commerciales de l'Etat sont exploitées et utilisées selon les principes généraux fixés par la loi.

§ 64. — Le consentement de la Chambre des représentants est nécessaire pour contracter un emprunt.

§ 65. — Les principes des nouveaux budgets de services administratifs et d'institutions publiques, ainsi que la modification et l'abrogation de principes antérieurement fixés, de même que le droit à la pension sont stipulés par des lois. Il ne peut être créé de nouveaux emplois et services que dans les limites du budget annuel.

Il ne peut être accordé de nouvelles pensions extraordinaires ou subventions que sur les crédits votés à cet effet par la Chambre des représentants.

§ 66. — Le budget annuel, où doivent être comprises les recettes et dépenses pour l'année budgétaire, est adopté par la Chambre des représentants et promulgué comme il est spécifié pour les lois.

Des dispositions spéciales décident si un fonds qui ne vise pas de dépenses annuelles de l'Etat doit être exclu du budget.

§ 67. — On ne peut écarter du budget pour une année déterminée aucun impôt ou autre recette qui, d'après les lois ou décrets en vigueur pour l'exercice, doivent être perçus.

§ 68. — Les intérêts et annuités d'amortissement des emprunts et autres crédits basés sur un engagement du Trésor, ainsi que les dépenses qui doivent être payées d'après les dispositions en vigueur pendant l'exercice, doivent être portés intégralement au budget. Le budget comportera aussi un crédit approximatif pour les dépenses basées sur des lois ou décrets, mais non portées au budget comme rubriques spéciales, ainsi que les crédits nécessaires à la disposition du Gouvernement pour des besoins imprévus.

Les autres dépenses rentrant dans le budget sont subordonnées à l'examen et à la décision de la Chambre des représentants pour une année budgétaire à la fois.

Les crédits votés par la Chambre des représentants à la suite d'une initiative parlementaire sont insérés dans le budget comme conditionnels.

Dans le budget doivent être assignées les ressources suffisantes pour couvrir les dépenses.

§ 69. — S'il arrivait que le budget n'eût pas été adopté par la Chambre des représentants avant le début de l'année budgétaire, bien que le projet lui ait été remis par le Gouvernement au moins deux mois avant l'expiration des sessions parlementaires, les dépenses désignées dans l'article 68, alinéa 1, seront payées, et les recettes nécessaires à cet effet continueront à être perçues, à titre provisoire.

Si des modifications à un budget arrêté se montrent absolument nécessaires, il sera déposé à la Chambre des représentants un budget supplémentaire.

§ 70. — Les crédits portés au budget ne peuvent être dé-

passés ou reportés d'un exercice à un autre, à moins d'indications à ce sujet dans le budget. Il ne peut, non plus, être opéré de transfert d'une partie du budget spécialement approuvée par la Chambre des représentants à une autre partie du budget.

Chacun a le droit de réclamer au Trésor ce qui lui est légalement dû, indépendamment du budget.

§ 71. — Pour l'examen de la comptabilité du Trésor, il y aura un service de révision des comptes, qui doit s'assurer que les chiffres portés en comptabilité sont exacts et les recettes et dépenses légalement engagées, et que le budget a été observé.

A chaque session ordinaire de la Chambre des représentants il sera nommé cinq réviseurs du budget, chargés, au nom de la Chambre, de veiller à ce que le budget soit observé et d'examiner la situation et la gestion du Trésor. Ces réviseurs ont des instructions déterminées par la Chambre et doivent recevoir des autorités compétentes les renseignements et pièces. Ils sont élus par les électeurs de la Chambre, selon la méthode proportionnelle. Le nombre nécessaire de suppléants sera élu de la même manière.

§ 72. — Au sujet de la monnaie de la Finlande il est stipulé par une loi.

§ 73. — La Banque de Finlande est placée sous la garantie et la surveillance de la Chambre des représentants et sous la surveillance de commissaires élus par la Chambre des représentants.

La Banque de Finlande est administrée suivant un règlement arrêté selon la procédure fixée pour les lois.

La Chambre décide de l'emploi des bénéfices de la Banque pour les besoins de l'Etat.

§ 74. — Les propriétés foncières, impôts ou droits de l'Etat productifs de revenu ne peuvent être aliénés ou hypothéqués, à moins que l'autorisation n'en ait été accordée par la loi.

Le possesseur d'un domaine de l'Etat a néanmoins le droit de le racheter à titre de terre censive, comme il est spécialement stipulé à ce sujet.

TITRE VII

Défense nationale.

§ 75. — Tout citoyen finlandais est tenu de participer à la défense de la patrie ou d'y contribuer selon les dispositions de la loi.

Tout conscrit sera, sauf désir contraire, incorporé, autant que possible, dans une troupe dont tous les hommes ont la même langue maternelle (le finnois ou le suédois) que lui, et y recevra l'instruction en cette langue. Le finnois est la langue de commandement des forces armées.

§ 76. — Si les troupes doivent être mises sur le pied de guerre, le Président de la République rend un décret à cet effet en séance du Conseil des ministres. Quand cet ordre a été donné, le Conseil prendra les mesures nécessaires en vue de couvrir les dépenses qui en résultent, et la Chambre des représentants sera convoquée au cas où elle ne siègerait pas.

TITRE VIII

Enseignement.

§ 77. — L'Université d'Helsingfors conservera son droit à l'autonomie.

Les stipulations nouvelles concernant les principes de l'organisation de l'Université seront fixées par une loi, mais les dispositions détaillées concernant l'Université seront arrêtées par décret. Dans les deux cas, le Consistoire de l'Université devra être préalablement consulté.

§ 78. — L'Etat favorise l'étude et l'enseignement supérieur des sciences techniques, agronomiques et commerciales et autres sciences appliquées ainsi que l'exercice et l'enseigne-

ment supérieur des beaux-arts, en entretenant et créant pour toutes ces branches des écoles supérieures spéciales, pour autant qu'elles ne sont pas représentées à l'Université, ou en subventionnant des instituts privés créés à cet effet.

§ 79. — Aux frais de l'Etat sont entretenus ou, au besoin, subventionnés des établissements donnant l'enseignement scientifique ou l'enseignement général moyen ou l'enseignement primaire supérieur. Les principes de l'organisation des écoles secondaires de l'Etat sont fixés par une loi.

§ 80. — Au sujet des principes de l'organisation de l'enseignement primaire et des obligations de l'Etat et des communes pour l'entretien des écoles primaires, ainsi qu'au sujet de l'instruction obligatoire, il sera disposé par des lois.

L'enseignement dans les écoles primaires sera gratuit pour tous.

§ 81. — L'Etat entretiendra ou, en cas de besoin, subventionnera des établissements d'enseignement pour les professions techniques, l'agriculture et ses professions annexes, le commerce, la navigation et les beaux-arts.

§ 82. — Le droit de créer des écoles privées et autres établissements privés d'enseignement et d'y organiser l'enseignement est réglé par une loi.

L'enseignement donné à la maison n'est soumis à aucune surveillance de la part des autorités.

TITRE IX

Communautés religieuses.

§ 83. — L'organisation de l'Eglise évangélique-luthérienne et son administration sont réglées par la loi de cette Eglise.

Quant aux autres communautés religieuses existantes, elles sont régies par les stipulations qui sont ou seront établies à leur égard.

De nouvelles communautés religieuses pourront être fondées en observant les dispositions de la loi à ce sujet.

TITRE X

Fonctions publiques.

§ 84. — Seuls les citoyens finlandais, sauf les exceptions mentionnées dans cet article, peuvent être nommés à des fonctions publiques.

Les emplois de nature technique, les postes enseignants à l'Université ou aux autres écoles supérieures, les postes de professeurs de langues étrangères dans les écoles et de traducteurs dans les services administratifs, ainsi que les postes consulaires non rétribués et les emplois de chancelier-adjoint et autres postes extraordinaires dans les légations et consulats pourront être occupés aussi par d'autres que des citoyens finlandais.

§ 85. — Les examens pour l'obtention de fonctions publiques sont fixés par décret, à moins que la question ne soit réglée par une loi. Des dispenses des conditions de compétence prescrites peuvent, pour des raisons spéciales, être accordées par le Conseil des ministres, sauf cependant pour les emplois dans les services judiciaires.

§ 86. — Les principes généraux pour la nomination aux fonctions d'Etat, sont l'aptitude, la capacité et la vertu civique éprouvées.

§ 87. — Le Président de la République nomme :

1) Le chancelier de justice et son adjoint;

2) L'archevêque et les évêques, ainsi que le chancelier de l'Université;

3) Les présidents de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême; sur la proposition de la Cour suprême, les membres de cette Cour et les présidents des cours d'appel, ainsi que, sur la proposition de la Cour administrative suprême, les membres de cette Cour;

4) Les membres des Cours d'appel et les professeurs à l'Université et à l'Ecole technique supérieure;

5) Les chefs des services administratifs et les préfets,

sur la proposiiton du Conseil des ministres, et les membres des administrations centrales;

6) Les fonctionnaires de la chancellerie du Président de la République, et, sur la proposition de l'autorité compétente, les rapporteurs au Conseil des ministres, à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, et enfin;

7) Les ministres plénipotentiaires et consuls missi, sur la proposition du Conseil des ministres.

§ 88. — Les juges des tribunaux ruraux de première instance, les bourgmestres et les présidents des tribunaux de partage des terres sont nommés par la Cour suprême.

Conformément à des dispositions particulières, la nomination à certains emplois est faite :

1) Aux tribunaux, par la Cour suprême ou la Cour supérieure de laquelle ressort l'emploi, et à la Cour administrative suprême par cette Cour; et

2) Dans les administrations et les écoles, par le Conseil des ministres, si le droit de nomination n'a pas été réservé au Président de la République ou attribué à une autre autorité.

§ 89. — Pour les fonctions de membres des administrations centrales et les emplois mentionnés dans l'article 87, alinéa 4, et l'article 88 et sous réserve des dispositions différentes de l'article 90, le poste sera d'abord déclaré vacant pour la déclaration des candidatures. Il sera ensuite dressé une proposition servant de base à la nomination, dans laquelle l'autorité qui a reçu les candidatures place les trois candidats les plus qualifiés d'après des principes fixés. Quand il est question de fonctions de membres d'une Cour d'appel, l'avis de la Cour suprême sera demandé au sujet de cette proposition.

Si la nomination incombe à l'autorité à laquelle sont adressées les candidatures, il n'est pas dressé de proposition. En vertu de dispositions particulières, certains autres emplois administratifs peuvent aussi être pourvus d'une autre manière que celle indiquée dans l'alinéa 1.

§ 90. — Le mode de nomination aux fonctions de l'Université, dans l'Eglise évangélique-luthérienne et l'Eglise grecque-orthodoxe, aux fonctions de bourgmestre et d'échevin dans les villes et aux fonctions et emplois à la Banque de Finlande est réglé par des dispositions particulières.

Les officiers de l'armée et de la flotte sont nommés par le Président de la République. Les règles de l'avancement et l'enseignement militaire sont fixés par des actes spéciaux.

§ 91. — Aucun juge ne peut être privé de son poste que par un jugement régulier après enquête. Le déplacement d'un juge ne pourra avoir lieu que par la réorganisation des tribunaux ou sur sa propre demande.

Le droit des autres fonctionnaires de conserver leurs fonctions est réglé par une loi spéciale.

La loi peut stipuler, même pour les fonctionnaires inamovibles, l'obligation de quitter leur poste à un âge déterminé ou par suite d'infirmités entraînant incapacité de travail.

Des dispositions spéciales définissent les droits et devoirs des fonctionnaires dont les fonctions sont supprimées.

§ 92. — Dans tout exercice des fonctions publiques, la loi doit être strictement appliquée, sous peine de responsabilité.

Si une disposition d'un décret est contraire à une loi fondamentale ou à une autre loi, elle ne saurait être appliquée par un juge ou autre fonctionnaire.

§ 93. — Tout fonctionnaire est responsable des mesures qu'il a prises ou auxquelles il a contribué en qualité de membre d'un service d'organisation collégiale. Le rapporteur est, lui aussi, responsable de la décision prise sur son rapport, s'il n'a pas fait consigner son opinion différente au procès-verbal.

Quiconque a souffert une lésion de son droit ou un dommage par suite d'une mesure illégale ou d'une négligence d'un fonctionnaire est en droit d'exiger que ce fonctionnaire soit condamné à une peine et aux dommages-

intérêts, ou de requérir sa mise en accusation selon les formes statuées par la loi.

La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par un fonctionnaire est réglée par des stipulations spéciales.

TITRE XI

Dispositions finales.

§ 94. — L'élection du Président de la République sera faite la première fois par la Chambre des représentants, et aura lieu immédiatement après que la présente Constitution sera entrée en vigueur. L'élection aura lieu au scrutin secret. Si un candidat obtient plus de la moitié des suffrages exprimés, il sera proclamé élu. Si ce résultat n'est pas acquis, il sera procédé immédiatement à un nouveau scrutin, et, si personne n'obtient cette fois non plus la majorité absolue, à un nouveau scrutin entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au second tour. En cas de partage égal des voix, le sort décidera.

§ 95. — La présente Constitution (Forme du gouvernement) sera dans toutes ses parties une loi fondamentale intangible. Elle ne peut être modifiée, expliquée ou abrogée, et on ne peut s'en écarter que selon la procédure statuée pour les lois fondamentales en général.

Sont abrogées par la présente loi : la Constitution du 21 août 1772 et l'Acte d'Union et de Sûreté des 21 février et 3 avril 1789, ainsi que toutes les dispositions des autres lois et réglements qui sont contraires à la présente Constitution.

Les dispositions nécessaires à la mise en application de la présente Constitution seront prises par une loi (1).

(1) Le texte porte les signatures du régent MANNERHEIM et du ministre de la Justice SODERHOLM.

SECTION III

COMMENTAIRE DE LA CONSTITUTION.

A. Constitution sociale.

1° LE RÉGIME DES PERSONNES. — Les articles 5 à 17 concernant « les droits généraux et la protection juridique des citoyens finlandais » figurent en tête de la constitution, immédiatement après les dispositions générales et avant toute étude des organes de l'Etat. Inutile de s'étendre sur la plupart d'entre eux; il suffit de les énumérer : égalité devant la loi, protection de la liberté individuelle (domicile, circulation, secret de la correspondance), liberté de parole, de la presse, de réunion, d'association (1), suppression de toute dignité héréditaire.

La restriction de ces droits est possible en cas de guerre ou d'insurrection.

La liberté du culte, le statut des langues, la liberté de religion et d'enseignement, le statut des minorités appellent quelques observations.

En vertu de la constitution, tout citoyen finlandais peut

(1) Pour le régime de protection du travail et l'assurance ouvrière. V. « Le Droit social finlandais », par M. K. A. MORING. *Livre du cinquantenaire de législation comparée*, t. I, p. 287. L. des 31 mars 1879 et 15 avril 1889 sur le commerce et l'industrie, avec dispositions sur le travail professionnel des mineurs, les accidents ou maladies professionnelles. — L. du 5 décembre 1895 sur la responsabilité des patrons en cas de blessure des ouvriers pendant le travail, et sur l'assurance sociale. — L. du 2 sept. 1897, crée des caisses mutuelles de maladie. — L. du 23 janvier 1902, sur la responsabilité des armateurs pour dommages corporels des marins en service. — L. du 4 juin 1908 réglant le travail des boulangeries. — L. du 18 août 1917 concernant l'assurance contre les accidents. — L. du 2 novembre 1917, créant une caisse d'assurance contre le chômage. — L. du 27 novembre 1917, journée de 8 heures. — L. du 24 mai 1918 sur un fonds d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. — L. du 24 octobre 1919, relative aux conditions du travail dans le commerce, les bureaux et les boutiques.

pratiquer, en particulier et en public, sa *religion,* pourvu que la loi ou les bonnes mœurs ne soient pas violées. Tout citoyen peut sortir de la communauté religieuse à laquelle il appartient, et entrer dans une autre (Constitution, art. 8). De même, les droits et les devoirs du citoyen finlandais restent les mêmes, quelle que soit la communauté religieuse à laquelle il appartient et qu'il appartienne ou non à une communauté religieuse (art. 8).

De telles dispositions ont fait l'objet d'une loi postérieure à la constitution. C'est, qu'en effet, en Finlande, il n'y avait pas de liberté de religion. Seule, une ordonnance royale du 24 février 1781, accordait la liberté de religion aux coréligionnaires émigrés dans le royaume; mais la constitution de 1772 imposait aux citoyens la religion évangélique luthérienne. Deux lois furent votées le 11 novembre 1889 (1), dont l'une excluait de certaines fonctions et emplois les citoyens finlandais appartenant à une autre religion chrétienne que la religion évangélique luthérienne, et l'autre accordant aux protestants non luthériens le droit de former des communautés dissidentes. C'était un premier pas. En 1903, le parti social-démocrate obtint un autre succès : celui de permettre la sortie de l'église catholique grecque, qui fut accordé par l'ordonnance impériale du 22 février 1906. Un comité du Sénat déposa un rapport le 5 juin 1908, dans lequel il envisageait une réforme générale de la question. Le Synode l'approuva, et il fut décidé que le Sénat demanderait au souverain l'autorisation de déposer une proposition à la Diète.

La guerre suspendit la question, qui fut reprise en 1917. Le Conseil des ministres déposa à la Chambre, le 8 mars 1920, divers projets de loi sur la liberté de religion, entre autres l'un d'eux qui permettait à tout citoyen finlandais d'être fonctionnaire sans distinction de confession. En mai 1921, cette loi sur la liberté de religion fut renvoyée à la

(1) V. Texte dans DARESTE. *Les Constitutions modernes,* t. II, 1910, p. 226.

Chambre suivante, puisqu'elle était de nature constitutionnelle; les autres lois ayant été adoptées le 10 juin 1921, les fonctionnaires purent appartenir à n'importe quelle église, à moins qu'ils dussent enseigner dans des établissements luthériens, auquel cas ils devaient pratiquer cette religion. Arrivée en deuxième lecture devant la Chambre de 1922 et votée à la majorité requise pour les lois constitutionnelles, la loi fut sanctionnée le 10 novembre 1922 et entra en vigueur le 1er janvier 1923. Un décret qui en réglait l'application fut promulgué en date du 29 décembre 1922.

Il est rappelé dans cette loi que l'exercice du culte est garanti à toute religion, pourvu que la loi et les bonnes mœurs soient sauvegardées. L'église évangélique luthérienne, catholique grecque, et toutes les autres communautés croyantes dûment enregistrées, sont dites communautés religieuses. Jusqu'à l'âge de 18 ans, les enfants doivent suivre la religion de leurs parents; en cas d'opinion différente entre les parents, c'est la religion du père que les enfants suivent, à moins qu'il n'y ait stipulation écrite que l'enfant suivra la religion de sa mère. L'enfant naturel partage la confession de sa mère, sauf si le père a la charge de son éducation. L'adopté mineur de 18 ans suit la religion de l'adoptant, à moins d'entente avec les parents naturels. Un cas spécial : si les parents changent de religion et qu'ils aient des enfants âgés de plus de 15 ans, ces enfants ne suivent pas forcément leurs parents, car ils peuvent opter. En revanche, un enfant peut, à 15 ans, changer de communauté avec l'autorisation de ses parents.

Toute personne qui désire sortir de l'église évangélique luthérienne ou catholique-grecque est obligée d'en informer personnellement le pasteur de la paroisse dont elle fait partie. Pour les autres communautés, déclaration doit être faite au directeur de la communauté. Un mois après seulement. l'individu sera considéré comme ayant changé de confession. Les entrées ou sorties dans les confessions sont communiquées également aux officiers d'état-civil, qui les enregistrent. L'enseignement religieux est donné suivant la

communauté à laquelle appartiennent les individus. Le serment est remplacé par une déclaration sur l'honneur et la conscience pour ceux qui n'appartiennent à aucune religion. L'autorité administrative autorise l'établissement de cimetières, sépultures privées, crématoires. Le cimetière de la paroisse luthérienne accepte les corps de ceux qui meurent sans lieu de sépulture. La police des enterrements est stricte. Aucun ordre religieux, ni masculin, ni féminin, aucun nouveau cloître ne seront désormais autorisés. Ceux existants ne doivent comprendre que des citoyens finlandais. Les impôts ecclésiastiques ne sont exigibles que de ceux qui appartiennent à la religion luthérienne ou catholique-grecque.

Voyons maintenant quelles sont les formalités qui sont exigées pour la création de communautés religieuses : peuvent en fonder toutes personnes domiciliées en Finlande, après la communication qu'elles en ont fait au Conseil des ministres. La signature de cinquante personnes, le règlement de la communauté, ses principes et le nom de ses directeurs, doivent figurer dans la déclaration. Les directeurs de communauté sont astreints à tenir un état des membres de la communauté et de leurs enfants. L'autorisation du Conseil des ministres est nécessaire pour acquérir ou posséder en Finlande un autre terrain que celui nécessaire à l'église, au presbytère, à l'école, à l'établissement du cimetière. La dissolution de la communauté peut être ordonnée en cas de violation de la loi.

On remarquera combien la religion reste encore réglementée et quel souci en ont les Pouvoirs publics. C'est là un caractère très spécial à la Finlande.

L'enseignement est libre, mais soumis à une réglementation (art. 82). L'Université d'Helsingfors est autonome : elle est subventionnée par l'Etat; celle d'Abo est suédoise, privée et non subventionnée. Une loi entrée en vigueur le 15 avril 1921 a rendu obligatoire et gratuit l'enseignement primaire. Les enseignements secondaire, supérieur, technique, des Beaux-Arts, sont subventionnés par l'Etat.

Le statut des langues est le suivant : le finnois et le suédois sont langues officielles; des principes identiques en assurent la sauvegarde (art. 14).

Les mêmes subventions sont accordées pour aider les besoins économiques et culturels. Les unités administratives de l'Etat et des communes sont organisées de telle sorte qu'elles soient homogènes au point de vue de la langue qui y est employée. Une loi du 1er juin 1922 a complété la législation relative à l'emploi des langues. Certaines communes et districts ont deux langues officielles : le finnois et le suédois. Ce sont, pour les communes, celles dans lesquelles la minorité comprend plus de 10 % des membres, et pour les districts ceux comprenant une seule commune bilingue. Les minorités habitant une commune ou un district dans lesquels n'existe qu'une seule langue officielle, bien que recevant les expéditions des tribunaux ou autorités publiques dans cette langue, ont néanmoins le droit d'en obtenir une traduction dans leur propre langue (1).

Abordons maintenant *le statut des minorités.* Dans sa session du 15 décembre 1920, l'Assemblée de la S. D. N. avait adopté un vœu d'après lequel « au cas où les Etats baltiques, caucasiens, et l'Albanie seraient admis dans la S. D. N., l'Assemblée leur recommanderait de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités, et leur demanderait de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application. »

Le 20 décembre 1920, la Finlande était admise à la S. D. N. et, sur la demande du secrétaire général, le président du Conseil des ministres de Finlande transmit un mémoire. Le représentant britannique déclara dans son rapport que, si l'on compare les Traités des minorités et la loi constitutionnelle de Finlande, on peut voir que les stipulations de ces Traités définissant les droits des personnes

(1) V. R. Erich. La Constitution finlandaise, dans la *Revue de Droit international,* Genève, avril-juin 1924.

appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue (à l'exception de celles qui portent sur les conditions particulières ou locales) sont, dans leurs traits essentiels, pleinement couvertes par la loi constitutionnelle. En outre, les traités des minorités prévoient que les stipulations qu'ils renferment seront placées sous la garantie de la S. D. N. Ils prévoient également que, dans certaines circonstances, la S. D. N. pourra être appelée à prendre des mesures. Aussi le Conseil de la S. D. N. a-t-il adopté, le 27 juin 1921, une proposition analogue relative au statut des îles d'Aland. En ce qui concerne la situation d'autres minorités en Finlande, les garanties données par la constitution et la législation, telles qu'elles sont exposées dans le mémoire finlandais (lettres du 16 et 28 juin 1921) paraissent tout à fait satisfaisantes. Les lettres en question adressées à la S. D. N. indiquent les détails de cette protection (1).

2° Le régime des terres — La Lex Kallio — La procédure constitutionnelle appliquée aux lois agraires (2). — En dehors de la protection des biens, aucune disposition constitutionnelle n'est réservée à des garanties économiques. Cependant, la question agraire a occupé la Finlande sans doute beaucoup moins et d'une manière différente que dans les autres pays baltes, ou en Pologne et en Tchéco-Slovaquie, mais la Lex Kallio sur l'acquisition des terres pour la colonisation est considérée comme un texte important.

En 1901, le nombre des ménages dans les campagnes finlandaises s'élevait à 478.142, dont 110.629 seulement, soit environ 24 % étaient possesseurs de terres, tandis que sur le reste 160.525, environ 33 % étaient locataires et 206.988, environ 43 % ne possédaient aucune parcelle de culture. Sur les propriétés, 26,4 % étaient en petite culture

(1) V. *J. off. de la S. D. N.*, 1921, pp. 122, 1165-66.
(2) *Réforme agraire en Finlande*, Helsingfors, 1923.

(moins de 50 hectares), 57,2 % de grandeur moyenne (50 à 250 hectares), 15 % en grande propriété (250 à 500 hectares) et 1,4 % en très grande propriété (plus de 1.000 hectares). Sans tenir compte du domaine de l'Etat, les petites cultures occupaient 873.290 hectares, ou 4,4 % de la superficie du territoire de la Finlande, les propriétés de moyenne grandeur 7.814.801 hectares, soit 39,3 %, les grandes propriétés 7.709.921 hectares, soit 38,7 %, les très grandes propriétés 3.305.744 hectares, soit 17,6 %. D'après une statistique établie en 1912, il y avait dans les campagnes environ 96.000 parcelles d'habitation louées à vie à des invividus ou à des familles de la population rurale ou de la classe ouvrière, ou d'une condition économique semblable. Nous avons indiqué plus haut une statistique incomplète de 1920, qui permet néanmoins de saisir qu'un travail de nouvelle répartition des terres avait dû avoir lieu entre ces deux dates (1).

Une aussi fâcheuse situation ne manqua pas d'attirer l'attention de l'Etat. Au commencement de ce siècle, on avait déjà pris des mesures pour procurer de la terre à ceux qui n'en possédaient pas. Tant que la Finlande a été réunie à la Russie et que les pouvoirs publics finlandais dépendaient d'une autorité étrangère indifférente aux intérêts du pays, on n'a obtenu que des résultats bien insignifiants. Ce ne fut que lorsque la Finlande, à la fin de 1917, prit son sort entre ses mains, que la question fit des progrès. En 1918, une loi sur le rachat des terres en location fut votée. Grâce à cette loi, environ 50.000 tenances perpétuelles de culture et parcelles d'habitation louées à vie furent transformées en propriétés indépendantes, à la fin de 1922. En 1921 furent votées les lois sur le rachat des terres concédées en jouissance à certains fonctionnaires ecclésiastiques ou civils, et d'après lesquelles ces domaines de l'Etat pourraient être, dans certains cas, destinés à la colonisation. Enfin, une loi de la même année concernait la

(1) V. *supra*, p. 341.

colonisation des terraius boisés appartenant à l'Etat et le rachat des terrains affermés qui s'y trouvaient. De plus, l'Etat achetait quelques grandes propriétés qui ont été parcellées et distribuées aux non possédants, notamment la grande terre de Jokioinen, devant fournir environ 900 propriétés particulières.

De cette façon, et aussi par morcellement d'autres propriétés plus anciennes, un grand nombre de nouvelles petites propriétés se sont formées et des possibilités pour un développement continu dans cet ordre d'idées ont été créées. Mais depuis 1901 le nombre des non possédants a augmenté sensiblement surtout à cause de la natalité. On a donc jugé nécessaire de poursuivre l'œuvre de colonisation afin d'attacher à la terre les nombreux non possédants pauvres et, partant, toujours accessibles aux idées révolutionnaires, et de leur procurer de meilleures conditions d'existence.

Un projet de loi a été déposé à la Chambre; il fut soutenu par une grande majorité au Parlement; mais *comme il devait être traité dans les formes prescrites par les lois constitutionnelles,* c'est-à-dire qu'il fallait pour qu'il put être voté avant les nouvelles élections, qu'il soit d'abord déclaré d'urgence à la majorité des cinq sixièmes au moins des suffrages exprimés, puis voté à la majorité des deux tiers au moins des suffrages exprimés, il fut rejeté et renvoyé à la Chambre suivante.

En juillet 1922, les nouvelles élections eurent lieu après une campagne électorale où cette loi fut une question des plus vivement débattues. Après les élections, le projet vint en discussion finale, le 14 octobre, à la Chambre et fut adopté par 135 voix contre 61. Le 25 novembre, la loi était sanctionnée par le Président de la République et publiée à l'*Officiel*. Elle porte le titre de « Loi pour l'acquisition de terres pour la colonisation », mais on la dénomme communément Lex Kallio, car les travaux de sa préparation en furent dirigés par le ministre d'Agriculture de l'époque M. Kallio.

La nouvelle loi vise la création de terrains de colonisation de deux catégories : terrains de culture et terrains d'habitations.

1. — *Superficie et constitution des parcelles de colonisation* (L. chap. II). — Par terrains de culture on entend une parcelle contenant suffisamment de terres cultivées et cultivables pour qu'une famille moyenne puisse les cultiver par ses propres moyens, en temps ordinaire et selon les méthodes d'agriculture de la contrée. La plus grande surface concédée est de 20 hectares. S'il y a possibilité d'acquisition de bois, il peut être acheté avec la parcelle une superficie de terrain boisé suffisante pour fournir le bois indispensable aux besoins domestiques de la parcelle, lorsque la forêt est en état de pousse normal.

Par terrains d'habitations, on entend une parcelle utilisée surtout pour la seule habitation. Pour la maison d'habitation et ses communs, il doit y avoir suffisamment de terrain pour l'aménagement d'un potager.

Selon la loi, ces parcelles de colonisation, désirables aussi bien au point de vue économique que social, peuvent être formées aussi par *expropriation* des propriétés privées. Mais on n'a recours à l'expropriation que lorsque la terre nécessaire pour la colonisation ne peut pas être obtenue d'autre manière. La loi stipule qu'on utilisera d'abord pour la colonisation les terrains appartenant à l'Etat, puis ceux qui peuvent être achetés à l'amiable sur les terres concédées en jouissance au clergé, ou appartenant aux communes, sociétés anonymes et coopératives, associations ou particuliers.

Ces ressources venant à manquer on peut avoir recours à l'expropriation. Celle-ci ne peut s'appliquer qu'à des propriétés d'une contenance de plus de 200 hectares de superficie. Cependant les propriétés de moindre importance peuvent aussi venir en ligne de compte pour l'expropriation des terrains destinés à la colonisation, à condition qu'elles ne soient pas habitées par le propriétaire lui-même ou ne

soient pas cultivées de façon rationnelle. En cas même d'expropriation, la loi stipule que les terrains de moindre utilité pour le propriétaire, mal entretenus ou mal utilisés, doivent être frappés d'abord par cette mesure. La loi détermine par conséquent d'abord l'ordre dans lequel l'expropriation doit être pratiquée sur les différentes propriétés, et précise ensuite que tout terrain considéré comme nécessaire pour la culture rationnelle d'une propriété est exclu de l'expropriation.

Ainsi l'expropriation, pour autant que la mesure est nécessaire, s'appliquera *d'abord* aux propriétés acquises en violation de la loi de 1915 par des Sociétés s'occupant du commerce ou de l'industrie du bois. Ces sociétés ayant déjà acheté précédemment dans une large mesure des propriétés dont elles soignaient bien les forêts, mais délaissaient entièrement l'agriculture, cette loi de 1915 fut votée dans le but d'empêcher qu'elles accaparent encore d'autres propriétés de culture. Ces sociétés, néanmoins, se sont emparées d'un grand nombre de propriétés en tournant la loi. On a jugé équitable que l'expropriation porte d'abord sur ces terres, sur lesquelles les détenteurs actuels n'ont normalement pas le droit de propriété, point de vue que les tribunaux ont adopté dans plusieurs arrêts.

En second lieu viennent les propriétés négligées ou acquises dans un but spéculatif, ainsi que d'autres propriétés appartenant aux sociétés d'industrie du bois et aux sociétés coopératives et associations.

Ce n'est qu'ensuite que l'expropriation sera pratiquée sur d'autres propriétés, en premier lieu sur les parcelles détachées dépendant des plus grandes propriétés et sur les emplacements où les terrains de colonisation peuvent être formés avec le moins de préjudice possible pour le propriétaire.

Exemptions. — Dans toutes les propriétés qui tombent sous les prescriptions de l'expropriation, la terre cultivée d'une façon rationnelle, précisée en détail par la loi, est exceptée de l'expropriation, ainsi que les petits clos, les

pâturages, les prairies ou autres biens nécessaires à la culture rationnelle et productive de la propriété.

Sont aussi exemptés de l'expropriation les terrains dont le propriétaire a besoin comme terrain à bâtir, chantier, potager, sol de mines, carrières, terrain d'où l'on extrait du gravier, de l'argile, de la terre végétale et de la tourbe ou d'autres matériaux analogues, ainsi que les terrains situés auprès des établissements industriels et nécessaires aux habitations ouvrières.

Sont encore exemptés de l'expropriation les terrains boisés d'où la propriété tire les matériaux indispensables à ses besoins domestiques, ou qui, en considération de la valeur du bois en pousse ou à cause des travaux de reboisement qui y ont été entrepris, devraient être conservés plus avantageusement pour le reboisement, ou les emplacements qui ont tels quels une valeur plus importante qu'ils n'auraient s'ils étaient destinés à la colonisation.

Sont encore exceptées de l'expropriation les propriétés qui, si elles étaient divisées entre les enfants du propriétaire ou entre les propriétaires indivis, ne suffiraient pas à fournir à chacun la superficie maxima fixée pour les parcelles de culture (40 hectares, dans la plus grande partie du pays), ou les emplacements appartenant aux propriétés sur lesquelles la superficie maxima autorisée a été, après le 31 décembre 1921 et avant que la question de vente soit soumise à l'examen du Comité de colonisation, cédée à une personne qui, selon la loi, a le droit d'acquérir de la terre.

Un des buts visés par la loi est le développement de la production agricole. Ainsi elle ne force pas au morcellement des propriétés convenablement entretenues, et ne touche qu'à celles qui sont mal cultivées. Il semble également probable que les propriétaires, pour échapper à la contrainte de la loi, offriront aux non possédants les parcelles placées à l'écart de leurs cultures principales et moins bonnes. La loi ne vise pas non plus à morceler les petites propriétés : au contraire, il est tenu compte de la grandeur de la famille, même pour les propriétés moyen-

nes, afin que l'enfant d'un propriétaire dont la terre est soumise à l'expropriation ne soit pas lui-même privé de terre et de foyer.

D'une manière générale l'expropriation ne touche pas, comme nous l'avons dit précédemment, les propriétés d'une contenance de moins de 200 hectares. Sur les propriétés plus grandes il ne sera exproprié au maximum que les pourcentages appartenant au propriétaire en fractions de 100 hectares pleins, sans compter le terrain improductif. En conséquence, si la superficie d'une propriété est de 300 hectares, 9 hectares au plus seront soumis à l'expropriation; si la superficie est de 400 hectares, 16 hectares au plus seront expropriés, etc... Si la superficie d'une propriété dépasse 5.000 hectares, 50 % au plus peuvent être expropriés.

Conditions exigées. — Toute personne pouvant d'après la loi obtenir de la terre doit remplir certaines conditions. Elle doit être majeure (21 ans) et libre dans ses actes et dans ses biens. Elle ne doit pas être récidiviste et privée de ses droits civiques. Elle ne doit pas être propriétaire de terres, ni avoir en location, comme cultivateur, un terrain qu'elle aurait le droit, selon la loi, d'acquérir. Elle doit s'engager à construire dans un délai de 3 ans, à compter du moment où elle a pris possession de la propriété, une maison d'habitation, si elle n'en a pas acheté avec le terrain, et aussi commencer dans ce délai sa culture, si la propriété est de la catégorie des terres à cultiver. Le droit d'acquisition n'appartient pas à une personne considérée susceptible d'acquérir simultanément, sans l'aide des autorités et sans l'intermédiaire de l'Etat, un terrain et de le munir des bâtiments nécessaires, ni à une personne qui a déjà possédé une propriété formée par l'organe de Colonisation de l'Etat ou de la Commune, propriété qu'elle a ensuite vendue dans un but de spéculation. En outre, la personne qui désire acquérir une propriété pour la culture doit avoir les connaissances nécessaires en matière d'agriculture et posséder les instruments agricoles indispensables ou un

crédit suffisant ou l'argent pour pouvoir s'en procurer. Toute personne qui veut acquérir un terrain à bâtir doit avoir assez d'argent ou de crédit ou des aptitudes professionnelles et une capacité de travail incontestable pour qu'on puisse estimer qu'elle est à même de s'assurer la construction d'une habitation et de pourvoir à son existence.

Remarquons que la possibilité d'acquérir du terrain dans les conditions relatées est ouverte aussi aux enfants des propriétaires de terres et des cultivateurs. Les enfants des propriétaires ont un droit de priorité lorsque l'expropriation frappe conformément à la loi la propriété sur laquelle ils ont un droit d'hérédité. Dans certaines conditions, il peut être ajouté de la terre à des petites cultures déjà existantes.

2. — *Evaluation et paiement du prix d'achat* (L. ch. III). — Pour fixer le prix d'achat, on prend comme base le prix courant de la localité. Si la terre a subi une hausse générale, ce prix d'achat ne doit pas être plus élevé que le prix moyen payé dans la localité pendant les cinq dernières années pour les ventes amiables de terrains de la même qualité achetés en vue de production agricole.

S'il y a sur le terrain une moisson sur pied ou des bois de valeur qui seront acquis, leur prix sera calculé à part, suivant le prix courant. Pour fixer la valeur des constructions à exproprier avec le terrain on évaluera d'abord le coût d'une construction semblable, puis on déduira une somme d'amortissement proportionnée à la vétusté des bâtiments, en tenant compte de leur solidité et de leur durée probable.

Le prix des récoltes, du bois de valeur marchande et des constructions est payé au propriétaire par l'Etat et d'avance. Le reste, c'est-à-dire le prix du sol, sera également avancé par l'Etat et payé comptant, s'il ne dépasse pas 5.000 marcs pour toutes les parcelles de colonisation détachées pendant une même année des propriétés du même propriétaire par

décision des autorités compétentes, mais dans les autres cas, en obligations émises par l'Etat, à 7 % de rente annuelle, ou partie comptant et partie en obligations. Les obligations sont remboursées par l'Etat dans un ordre déterminé.

L'acquéreur d'une parcelle de colonisation doit ensuite rembourser à l'Etat le prix d'achat. Le propriétaire d'un terrain de culture paie actuellement 7 % et le propriétaire d'une parcelle d'habitation, 9 %, dont 4 % représentent l'intérêt du capital restant dû et le reste, l'amortissement du capital. Cependant le colon a le droit de se libérer par anticipation. Dans divers cas il pourra lui être accordé certaines facilités pour l'amortissement.

3. — *Procédure d'acquisition des terres* (L. chap. IV). — La marche à suivre pour acquérir un terrain de colonisation est la suivante : la personne qui veut acquérir doit adresser, par écrit, une demande au Comité de colonisation de la localité où elle réside, ou, si elle habite une ville ou une commune urbaine, au Département de la colonisation ou au Comité de colonisation de la commune où elle désire obtenir de la terre. A la suite de cette demande, le Comité de colonisation étudie si le terrain nécessaire peut être fourni au demandeur sur le domaine de l'Etat ou par achat amiable. S'il ne peut pas être procuré de terrain de la sorte, le Comité de colonisation doit établir un plan ou une proposition pour fournir du terrain par expropriation. Le projet d'expropriation, contre lequel le demandeur et le propriétaire peuvent formuler par écrit leurs observations, est transmis au Département de la colonisation qui l'approuve, avec ou sans modifications. Il peut être fait appel de la décision du Département de la colonisation devant le Tribunal de partage et de la décision de ce dernier devant la Cour suprême.

Si deux ou plusieurs personnes veulent acquérir un terrain, la préférence sera donnée à celle ou à celles qui ont leur domicile légal dans la commune où se trouve le terrain

demandé. Cette stipulation suffit déjà à infirmer la supposition, formulée en Finlande du côté suédois, qu'une population de langue finnoise pourrait, à l'aide de la loi, s'implanter dans les contrées de parler suédois. Il peut se faire qu'un ouvrier de langue finnoise qui a séjourné longtemps dans une contrée suédoise désire y acquérir de la terre. S'il remplit les conditions fixées par la loi, il aura le droit d'en obtenir, s'il en existe dans les conditions prévues par la loi. Mais ces cas accidentels ne sauraient donner des inquiétudes motivées pour que la minorité suédoise soit menacée par cette loi. Si on tient compte, en outre, que les Comités de colonisation, dans les contrées de langue suédoise, sont composés de personnes des éléments suédois, il est évident que cette crainte n'est pas fondée. Ce sont, en effet, les Comités de colonisation qui statuent d'une façon décisive sur l'attribution des terres.

L'idée de la loi est de fixer à la terre la nombreuse population non possédante et de créer une vigoureuse population agricole. On a été, en général, d'accord sur l'opportunité de ce but; les divergences d'opinion se sont produites surtout sur les détails du plan de réalisation établi par la loi. Le temps et l'expérience montreront si les nouvelles dispositions législatives réussiront à réaliser la grande œuvre de réforme de la propriété en Finlande. Il est certain qu'elles offrent de grandes possibilités d'amélioration du sort de la population agricole et, en même temps, de développement de la principale industrie du pays, l'agriculture.

B. Constitution politique et régime administratif.

1° La forme du Gouvernement. — La forme républicaine, la souveraineté nationale, qui s'exprime sous la forme représentative, la séparation du pouvoir, l'indivisibilité du territoire font l'objet des généralités du titre I.

L'abrogation de la forme du Gouvernement du 21 août 1772 et de l'Acte d'Union et de Sûreté des 21 février et 3 avril 1789, et de toutes les dispositions contraires à la nouvelle Constitution sont consacrées à l'article 95.

2° Le pouvoir exécutif. — Il est aux mains du Président de la République et d'un Conseil d'Etat ou Conseil des ministres.

a) *Le Président de la République. — Election.* — Le Président est élu pour une durée de six ans et par une élection à deux degrés sauf pour la première élection faite par la Chambre des représentants et à la majorité des suffrages exprimés (art. 94). Les électeurs ordinaires pour la Chambre des représentants choisissent, les 15 et 16 janvier, les électeurs qui participeront à l'élection présidentielle qui a lieu le 15 février suivant sous la présidence du Président du Conseil, à la majorité absolue des suffrages; si la majorité n'est pas atteinte, le candidat obtenant le plus grand nombre de voix l'emporte au deuxième scrutin. Les votes sont exprimés au scrutin secret.

La présidence est incompatible avec un mandat de député ou toute autre fonction.

En cas de vacance de la présidence par décès, démission, ou au cas d'empêchement durable d'exercice, il est procédé immédiatement à l'élection d'un autre Président. En cas de simple empêchement, c'est le Président du Conseil qui remplace le Président de la République. Le Président reçoit un traitement, et fait une déclaration.

Les attributions exécutives d'ordre international et d'ordre interne du Président. — Elles consistent à régler les relations de la Finlande avec les Puissances étrangères, à diriger l'action diplomatique. Le Chef de l'Etat ne peut décider de la paix ou de la guerre sans l'assentiment de la Chambre et doit également lui soumettre tous les traités à clauses législatives.

A l'égard de la Chambre des représentants, son rôle est de publier la convocation en session ordinaire, de décider les élections, d'ouvrir et de clore les sessions. Il peut dissoudre la Chambre, possède le droit d'initiative législative et aussi un *veto suspensif* lui permettant de refuser sa sanction à une loi. Il est certain que le Président ne s'obs-

tinera pas à refuser sa sanction si les lois contiennent des réformes qui s'imposent et sont désirées par le pays. Il ne fera que suspendre l'effet des décisions de la Chambre, sans pour cela la dissoudre, et ainsi certaines réformes seront ajournées jusqu'à ce que le peuple — lors de nouvelles élections — ait vraiment indiqué son opinion.

Le Président a un pouvoir règlementaire, mais limité aux détails d'application des lois, à l'administration des domaines de l'Etat, à l'organisation et au fonctionnement des services administratifs et des institutions publiques. Nous verrons que les tribunaux ont le droit d'apprécier si ces règlements ne vont pas à l'encontre de la loi, auquel cas ils pourraient refuser de les appliquer.

Le droit de grâce est subordonné à l'avis du Conseil suprême; le Président accorde la nationalité, commande la force armée (il peut exercer le commandement en personne), décrète la mobilisation jusqu'à la convocation des Chambres, nomme les fonctionnaires et les officiers de l'armée et de la flotte.

Mais le Président n'a aucune responsabilité politique pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et qui doivent être *contresignés* par un Ministre, faute de quoi ils ne seront pas valables. Il ne peut donc être destitué par la majorité parlementaire, ou révoqué par le peuple.

b) *Les Ministres. — La responsabilité parlementaire.* — Nommés par le Président de la République, parmi les citoyens honorables, et pas forcément parmi les membres de la Chambre, ils sont actuellement au nombre de 10 et forment le « Conseil d'Etat ». Le Ministre d'Etat, Président du Conseil, est, la plupart du temps, ministre sans portefeuille. Le quorum exigé pour la validité des délibérations est de 5 membres.

Ces ministres ont pour attributions de faire exécuter les ordonnances du Président et les lois, qu'ils ont contresignées. Le Conseil traite ses affaires en séance plénière. Deux lois du 30 mars 1922, fixent la compétence générale

et le traitement des affaires dans le Conseil. Le plus grand nombre des affaires (elles sont énumérées dans la loi), doivent être traitées par voie collégiale. Celles qui ne sont pas de la compétence d'une séance plénière (quorum de 5 membres), sont traitées par chaque ministre respectivement, sous sa propre responsabilité. Nous sommes donc en présence d'une *collégialité restreinte.* L'acte constitutionnel prévoit qu'en cas de doute sur la compétence des ministres, le Président tranche la question de compétence.

Les ministres ont une *responsabilité parlementaire* et une responsabilité pénale. Leur responsabilité politique est collective, à moins qu'un ministre ait formulé au procès-verbal un avis contraire à la décision, auquel cas il n'encourt aucune responsabilité. La politique générale du Gouvernement entraîne une responsabilité à la fois collective et individuelle. Les actes personnels (art. 43), sont sanctionnés par une responsabilité seulement individuelle.

c) *La responsabilité pénale de l'Exécutif.* — C'est à peu de choses près le même mécanisme que celui que nous verrons fonctionner pour le contrôle de la légalité des actes de l'Exécutif.

En cas de trahison ou de haute trahison du Président, deux autorités peuvent provoquer la demande de mise en accusation : ce sont le Conseil d'Etat et le Chancelier de Justice. La mise en accusation doit réunir les trois quarts des voix de la Chambre et c'est la Cour suprême qui juge.

Pour les ministres, l'accusation doit se fonder sur une des culpabilités suivantes : participation à un acte illégal, abus de pouvoir contre les intérêts du pays, crime commis dans l'exercice d'une fonction publique (1). Le Chancelier de Justice qui a découvert une illégalité, doit en faire une déclaration; procès-verbal en est dressé et le Président est averti. En cas d'illégalité, deux cas peuvent se présen-

(1) V. R. Erich. La Constitution finlandaise, *Revue de Droit international,* Genève, avril-juin 1924, p. 120.

ter : ou bien le Président prescrit la mise en accusation, et c'est le Chancelier de Justice qui la soutient, ou bien le Président est d'avis qu'il n'y a pas lieu à accusation, et le Chancelier de Justice aura le droit de demander à la Chambre des représentants son avis. La Haute-Cour jugera, l'accusation étant soutenue par le délégué de Justice de la Chambre.

On reconnaîtra là une procédure assez semblable à celle de l'article 16 de la Constitution du 21 août 1772.

3° Le pouvoir délibérant et constituant : La chambre unique.

a) *Composition de la Chambre et formation de la loi.* — La Constitution renvoie à la loi du 20 juillet 1906 pour la Chambre des représentants (1). C'est une Chambre unique composée de 200 membres élus au suffrage direct, universel, égal et proportionnel par tous les citoyens finlandais, hommes et femmes, âgés de 24 ans, et non privés du droit de vote par la loi. Tous les électeurs sont éligibles au Parlement; les députés jouissent d'une indemnité parlementaire.

Le Parlement se réunit chaque année en session ordinaire sans convocation spéciale, le 1er février, à moins qu'un autre jour n'ait été fixé à la session précédente; il se sépare après avoir siégé 120 jours avec ou sans interruption. Le Parlement peut décider de raccourcir ou de prolonger sa session. En cas de dissolution et de nouvelles élections, le Parlement doit se réunir le premier jour du mois qui s'ouvre, 90 jours après la dissolution ou à une date plus rapprochée fixée par le Président de la République.

Le Président de la République convoque le Parlement en session extraordinaire dont il fixe la durée. Le Parlement doit, le deuxième jour de sa réunion, élire un Président et deux vice-présidents. Lors de l'ouverture solennelle

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 204.

du Parlement réglée par la loi organique le Gouvernement doit lui communiquer les propositions qu'il veut lui soumettre; cependant les propositions peuvent aussi lui être soumises ultérieurement.

Chaque député a le droit, dans les 14 jours qui suivent l'ouverture du Parlement de déposer des pétitions ainsi que des propositions de nouvelles lois ou des modifications, interprétations ou annulations de lois en vigueur. Chaque député peut également interpeller les membres du Gouvernement; cependant le règlement exige, pour qu'il soit répondu, que la demande d'interpellation soit appuyée par 20 députés. A la suite de la réponse du Gouvernement le Parlement peut décider le passage à l'ordre du jour simple ou motivé. Pour préparer les diverses questions, la Chambre nomme au suffrage direct un certain nombre de Commissions prévues par la loi organique. En cas de besoin, elle peut aussi nommer d'autres Commissions. Les rapports des Commissions une fois remis au Parlement et inscrits à l'ordre du jour, doivent, s'ils concernent une question législative soulevée par voie de proposition ou de motion, être soumis à trois discussions spéciales en séance plénière. Lors de la première discussion, les députés délibèrent sur la question qui est ensuite renvoyée sans qu'il soit pris de décision à une Commission dite Grande Commission qui donne son avis et présente les propositions nécessaires. A la seconde discussion il est donné lecture du rapport de la Grande Commission, après quoi la Chambre des représentants examine le projet de loi et en vote les différents articles. Si la proposition de la Grande Commission est acceptée entièrement telle quelle, la seconde discussion est déclarée close. Si, au contraire, la proposition de la Grande Commission a été modifiée, le projet de loi est renvoyé dans les termes où il a été accepté par le Parlement à la Grande Commission à laquelle il appartient d'appuyer le projet avec ou sans changement ou d'émettre un avis défavorable. Au cas où la Grande Commission a proposé des changements, le Parlement vote leur acceptation ou leur

rejet, après quoi la seconde discussion est déclarée terminée. Lors de la troisième discussion, qui a lieu au plus tôt trois jours après la fin de la seconde, il est procédé au vote définitif et le Parlement peut, soit accepter la proposition de loi sans changement, telle qu'elle a été acceptée lors de la deuxième discussion, soit la rejeter, dans le cas où avant la mise aux voix du projet il n'est pas demandé que la question soit renvoyée à une session ultérieure. S'il se produit une demande de ce genre la question est renvoyée à la séance plénière suivante. Si alors la demande est appuyée par un tiers au moins de la totalité des députés, le projet de loi est renvoyé dans les termes où il a été accepté lors de la seconde discussion au prochain Parlement après de nouvelles élections.

b) *Attributions financières de la Chambre* (art. 61 à 75). — La Chambre vote les impôts et droits de douane, les taxes postales et de chemin de fer, connaît les affaires relatives à la monnaie, aux canaux, aux hôpitaux, aux écoles, aux établissements publics, fixe les budgets des services administratifs et les principes généraux des exploitations de l'Etat, autorise les emprunts, garantit la Banque de Finlande, et la surveille au moyen de ses censeurs. Elle adopte le projet de budget annuel qui comprend un budget pour dépenses imprévues.

Si le budget n'est pas adopté à temps, les dépenses seront payées et les recettes perçues provisoirement selon l'ancien budget. Les crédits sont spéciaux (art. 70).

c) *Contrôle du budget par la Chambre.* — Le contrôle judiciaire du budget est fait par la Cour des Comptes, fondée en 1824, et dont le règlement actuel date de 1895. Cet organe contrôle les recettes et les dépenses engagées, examine et résout les procès intentés pour fautes constatées à la vérification.

Ses arrêts sont exécutables au cas où la plainte n'est pas portée au tribunal administratif suprême.

Quant au contrôle parlementaire, il est délégué à cinq

réviseurs du budget et à des suppléants qui doivent en surveiller l'observation (art. 71).

d) *La révision de la Constitution.* — Le pouvoir constituant est le même que le pouvoir délibérant. Tout projet relatif à l'établissement, à la modification, à l'interprétation ou à l'abolition d'une loi fondamentale, doit, pour être considéré comme accepté par le Parlement, être renvoyé, accepté à la majorité des voix, au premier Parlement qui se réunira après de nouvelles élections, et être voté par celui-ci sans changement et à la majorité des deux tiers au moins des suffrages exprimés. Cependant, le Parlement peut sanctionner une loi fondamentale sans remise, dans le cas où l'urgence en est votée en séance plénière par les cinq sixièmes au moins des suffrages exprimés, et où le projet est voté en troisième lecture par les deux tiers de ces suffrages.

La même procédure des trois lectures est également suivie pour le vote de tout crédit ou impôt permanent réservé à la décision du Parlement ou pour tout emprunt d'Etat avec cette différence cependant qu'il ne peut pas y avoir de renvoi au Parlement suivant et que tout projet de nouveaux crédits, d'augmentation de crédits, de nouvel impôt permanent et d'emprunt d'Etat est considéré comme rejeté s'il ne réunit pas en troisième lecture les deux tiers des suffrages exprimés. Les lois sont rédigées en Finnois et en Suédois.

4° Le pouvoir judiciaire. — Organisation judiciaire. — Le crime de forfaiture. — Les juges sont indépendants, inamovibles et nommés.

La Finlande est divisée en 62 juridictions rurales; à la tête de chacune d'elle se trouve le juge du district. Au point de vue de l'action juridique, ces juridictions rurales sont réparties entre deux ou plusieurs tribunaux de première instance. Dans ces tribunaux, le juge du district, de concert avec le jury des paysans, au nombre de 7 au

moins et de 12 au plus, juge les procès en première instance.

Dans chaque ville il y a un tribunal municipal, qui se compose d'au moins 3 membres. Le président de ce tribunal municipal est le maire, qui doit être un juriste. Dans les villes les plus importantes, ces tribunaux municipaux sont divisés en plusieurs sections. Leurs membres, les conseillers, doivent être des juristes. Les tribunaux municipaux dans les villes ont la même compétence que les tribunaux ruraux à la campagne. Les causes de droit maritime et celles de change dépendent des tribunaux municipaux.

Au-dessus des tribunaux de première instance, nommés par les membres de la Cour suprême, sont trois Cours d'appel, l'une à Abo, fondée en 1623, et les deux autres à Vasa et à Viborg. Le tribunal suprême réside à Helsingfors: il surveille les juges. Tous ces tribunaux sont collégiaux.

Dans les séances des tribunaux, chaque membre du tribunal a une voix ; dans les juridictions rurales, au contraire, le jury des paysans ne possède qu'une voix collective; mais si leur opinion est unanime, elle prévaut, même contre celle du juge du district.

En dehors de cette organisation judiciaire figurent d'autres personnalités : le chancelier de justice et son adjoint, nommés par le président (art. 87), dont le rôle est de veiller sur les autorités et les fonctionnaires dans le respect des lois et l'accomplissement de leur devoir, de représenter le ministère public à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, de dénoncer les illégalités que pourraient commettre le président ou les ministres, et de les poursuivre, de faire un rapport annuel au Président sur l'application des lois, d'assister aux séances du Conseil d'Etat.

Un délégué de justice de la Chambre (et son suppléant), « légistes distingués » (art. 49) sont élus par la Chambre et, comme le chancelier, assistent aux séances du Conseil d'Etat, des tribunaux, et soulèvent l'accusation pour négligence ou faute de service.

Une Haute-Cour est instituée pour juger les membres de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême ou le chancelier de justice, pour acte illégal dans l'exercice de leurs fonctions (art. 59).

Les constituants d'Helsingfors ont en effet jugé que, si le juge a besoin de garanties, il ne doit pas être cependant au-dessus des lois, et que l'inamovibilité ne saurait couvrir un juge coupable. Cette sanction puissante n'est pas une soumission du judiciaire au politique, bien que l'accusation soit soutenue par le délégué de justice de la Chambre, puisque cette Haute-Cour n'est pas une assemblée politique mais une Cour spéciale, et offre les avantages de la procédure criminelle; elle est déclenchée par le Président, tout comme dans l'article 16 de la constitution de 1772, et c'est bien là qu'il faut en chercher l'origine.

5° Le contrôle de la légalité et l'absence de contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois. — Nous devons envisager les divers cas d'illégalité qui pourront se produire. Les auteurs des actes illégaux pourront être le Président, le Conseil des ministres en corps, un ministre seul, le chancelier de Justice, les membres de la Cour suprême administrative. Enfin, les juges auront-ils le droit de refuser d'appliquer des règlements contraires à la loi? Qu'a-t-on prévu au cas de violation de la constitution?

Acte illégal émanant du Président. — Dans cette éventualité, il appartiendra à un ministre d'en informer le Conseil des ministres. Le chancelier de Justice donnera son avis et le Conseil adressera au Président une demande de retirer ou de modifier sa décision, et si le Président la maintient, il déclarera que cette décision ne peut être mise à exécution. Mais, dans ce cas, n'est-il pas à craindre que le Président révoque le gouvernement et procède à la dissolution de l'assemblée?

Acte illégal émanant du Conseil des ministres ou d'un ministre. — Dans ce cas, le chancelier de Justice, chargé

de découvrir l'illégalité, en avise le Président de la République. Si ce dernier ne partage pas son avis, si même il s'associe à l'illégalité, le chancelier peut saisir la Chambre de l'affaire.

Acte illégal commis par le chancelier de Justice, un membre de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême. — Eux non plus ne sont pas à l'abri des poursuites. Le Président — qui nomme le chancelier de Justice — peut décider sa mise en accusation, qu'il fera soutenir devant une Haute-Cour spéciale par une personne qu'il lui appartient de désigner, à moins que la Chambre des Représentants ait décidé la mise en accusation. Dans ce cas, elle fait soutenir l'accusation par son délégué de Justice.

Règlements illégaux. — Si la disposition d'un décret se trouve contraire à une loi fondamentale, ou à toute autre loi, les juges et les fonctionnaires ont le droit de refuser de l'appliquer. C'est l'adoption de notre système français (1).

L'absence de contrôle juridictionnel de constitutionnalité. — Quelle sera la garantie de constitutionnalité de la loi? Il faut malheureusement enregistrer et déplorer avec M. Erich l'absence de précautions en ce sens, alors qu'une minutie excessive — et peut-être inopérante — a été mise à assurer le contrôle *a priori* des actes illégaux. Comment les constituants se sont-ils contentés d'exiger que le préambule d'une loi constitutionnelle porte mention qu'elle a été adoptée selon la procédure exigée pour la révision constitutionnelle? Cette précaution formelle est insuffisante. Il ne reste qu'à compter sur le veto suspensif du Président, sur le refus du contreseing ministériel et la dissolution de la Chambre. Mais ni une Cour suprême spé-

(1) V. HAURIOU. *Précis de Droit administratif*, 10e édit., 1921, pp. 67 et suiv.

ciale, ni un juge ordinaire n'ont été admis au contrôle de la constitutionnalité des lois.

6° Le régime administratif. — a) *Division administrative.* — La Finlande est divisée en 9 provinces, en bailliages et communes. Les provinces sont les suivantes : 1. La Finlande proprement dite, avec Abo-sur-l'Aura et Nystad; 2. L'Archipel d'Aland; 3. Le Nyland, avec Helsingfors, Sveaborg, Borga, Lovisa, Friedriâshamm, Hango; 4. Le Tavastland, au centre du pays, dans la vallée du Paûjaüme, avec Jyvaskyla et Heinola; 5. Le Satakunta, comprenant le bassin de Kumo et le nord du bassin de Nasijarvi, avec les villes de Bjorne, Romo, Tammerfors; 6. La Carélie, à l'est et au sud-est, théâtre des luttes de frontières entre la Finlande et la Russie, avec Viborg, le rapide Dimatra, les villes de Sortavala, Quexholm; 7. Le Savolax, dans la vallée du Saima, avec les villes de Knopio, Saint-Michel, Nyslott, Willmanstrand; 8. L'Ostrobothnie occupe les 2/5e de la Finlande, avec les villes de Vasa, Korsholm, Kristivestag, Brahestad, Uléaborg, Kemi, Tornea; 9. La Laponie, dont les frontières naturelles sont l'Océan glacial, pays désert, sans route, et dont la partie finlandaise dépend du gouvernement d'Oleaborg. Toutefois, le lac d'Enare se couvre de barques de pêcheurs en juillet et en août.

A la tête de chaque province est une administration centrale, dont le chef est le préfet, nommé par le Président de la République, sur la proposition du Conseil d'Etat. L'administration centrale de la province en forme le pouvoir exécutif et y constitue également le pouvoir central de police. L'administration centrale établit l'assiette des impôts et assure leur perception.

Dans chaque bailliage est un bailli, assisté d'un officier de recensement; dans chaque commune, un syndic et un ou plusieurs commissaires de police.

Chaque province qui a son terrain propre, ainsi que chaque ville, forme une unité distincte. Les bourgades et les municipalités peuvent former des communes séparées

ou appartenir aux communes rurales dans lesquelles elles sont situées. Il y a 433 communes rurales et 38 communes urbaines.

Les communes rurales et les communes urbaines exercent leurs droits de décisions par des délégués élus au scrutin proportionnel; tout citoyen de 21 ans révolus inscrit sur les rôles de recensement a, sauf de très rares exceptions dans quelques communes, le même droit de suffrage ainsi que la même éligibilité, indépendamment de sa religion, de son sexe et de sa situation de contribuable.

Les communes rurales sont administrées par une Commission communale élue, et les villes par un Conseil municipal élu et par des échevins nommés par l'Etat. La recette principale des communes est l'impôt général sur le revenu. L'autonomie communale est sous le contrôle supérieur de l'Etat.

Les populations parlant la même langue sont autant que possible groupées ensemble.

b) *Les fonctionnaires et leur responsabilité.* — Seuls les citoyens finlandais peuvent exercer un emploi; quelques dérogations font l'objet de l'article 85; la plupart des fonctionnaires de grade élevé sont nommés par le Président de la République (art. 77); les autres : dans les tribunaux, par la Cour suprême; dans les administrations ou les écoles, par le Conseil d'Etat, le ministre, le préfet ou la direction du service. Nous avons déjà indiqué le statut des juges. L'article 93 fixe la responsabilité de tous les fonctionnaires pour les actes qu'ils ont accompli ou auxquels ils ont donné leur adhésion. Ils peuvent, s'ils ont violé la loi ou se sont rendus coupables d'une négligence, être condamnés à une peine et à des dommages-intérêts; l'Etat participe à ces derniers. Ils n'ont donc pas de garantie administrative; tout comme les juges, les fonctionnaires peuvent apprécier la légalité d'un décret et refuser de l'appliquer (art. 92).

c) *Le contentieux administratif.* — En matière de juri-

diction administrative, ce sont les préfets qui tranchent les plaintes contre les décisions des autorités communales. Les recours contre les jugements du préfet ainsi que contre ceux de l'évêque et de son chapitre, ceux également contre les jugements des administrations centrales, sont portés auprès du tribunal suprême administratif à Helsingfors (art. 56). Le quorum est de 5 membres. L'exécution de la sentence est confiée aux autorités administratives.

En résumé, ce régime représentatif, parlementaire, unicaméral, avec élection à deux degrés, par le peuple, d'un président politiquement irresponsable, identité du pouvoir délibérant et du pouvoir constituant, choix des ministres parmi les citoyens, et qui n'admet aucun gouvernement direct, se singularise par un souci excessif de la légalité.

Les mises en accusation réciproques de tous les détenteurs du pouvoir, du Président au moindre fonctionnaire, l'examen de la légalité de chaque mesure antérieurement à la promulgation attestent un entrecroisement du pouvoir politique et du pouvoir de justice. Le Conseil d'Etat est en même temps un corps politique : à ses côtés le chef de justice l'empêchera de commettre une illégalité. Une procédure rigoureuse ne laissera rien passer. Un corps de juristes : délégués de justice au Conseil d'Etat, à la Chambre des Représentants, dans les tribunaux, est un organe permanent destiné à parer à des situations exceptionnelles.

Cette surveillance dans les mesures gouvernementales restreint singulièrement le pouvoir politique des décisions, car elle opère précisément au moment où les décisions s'élaborent. Il y a là la méconnaissance d'un principe constitutionnel certain, qui est que le contrôle de la légalité des décisions à prendre par un pouvoir politique ne peut avoir lieu qu'*a postériori.* Ou bien une pareille constitution entravera la marche du gouvernement, ou bien elle sera violée par celui-ci.

La constitution finlandaise décèle la croyance que la grande garantie est la garantie judiciaire. Cette croyance

a contre elle l'expérience politique. La responsabilité politique l'a emporté à tel point, que la responsabilité judiciaire est devenue exceptionnelle (Haute-Cour). Le droit commun est devenu la responsabilité politique, plus rapide, plus facile à manier, plus compréhensive que la responsabilité judiciaire. Elle s'applique non seulement aux délits légaux mais aux fautes morales et aux maladresses. La responsabilité politique s'établit non sur la violation de la loi, mais sur la perte de la confiance; elle réside à un niveau supérieur à celui de la légalité pure; elle est un progrès sur la responsabilité judiciaire, dont le mécanisme alourdit considérablement la nouvelle constitution finlandaise, laquelle n'a cependant pas prévu le contrôle de la constitutionnalité des lois.

ERRATA

Page 5, ligne 20, lire : Rousseau (J.-J.). Considérations sur le Gouvernement de la Pologne (Œuvres complètes, t. V, Paris, 1823).

Page 49, ligne 15, lire : En 1300, la Petite Pologne passe sous la domination des Tchèques. Vencislas, maître également de la Grande-Pologne, prenant la couronne de Balislas-le-Grand, fit de tous les pays polonais une province de la Bohême et, par conséquent, un fief de l'Empire allemand.

Page 73, note 1, au lieu de : Hauriou, Principes de Droit public, p. 21, 1923, *lire :* Hauriou : « Précis de Droit constitutionnel, p. 21, 1923.

Page 164, ligne 21, lire : Puis, à la suite de propositions soumises à la treizième session du Conseil par la Pologne et la Tchécoslovaquie, en date du 27 juin 1921, pour toute demande qui émane de « requérants n'ayant pas la qualité de membres de la Société des Nations, tels qu'Etats non admis dans la Société, la procédure devient la suivante :

Page 165, ligne 5, au lieu de : Réformatif, *lire :* Informatif.

Page 170, ligne 11, au lieu de : Concessions, *lire :* Confessions.

Page 185, ligne 18, lire : Le pays est divisé en cent dix-sept circonscriptions.

Page 190, ligne 15, ajouter : En dehors de cette fonction, le Parlement a : *a*) Le contrôle des attributions financières de l'Etat...

ADDENDA

POLOGNE

Page 46 : L'affaire de Jaworzina. — La Cour Permanente de Justice Internationale s'est réunie pour donner un avis consultatif qu'elle a fait connaître le 6 décembre 1923. Elle a déclaré que la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920 a résolu complètement la question de la délimitation des frontières et que cette décision est définitive. Mais, en même temps, la Cour a rappelé que cette décision du 28 juillet 1920 a reconnu, à la Commission de délimitation, le droit de proposer certaines modifications à la partie topographiquement décrite de la ligne frontière et justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés.

Le Conseil de la S. D. N. ayant adopté l'avis de la Cour, a prié la Conférence des Ambassadeurs d'obtenir de la Commission de délimitation son rapport sur les modifications à apporter à la fraction de frontières typographiquement décrite dans la décision du 28 juillet 1920. Ce rapport de la Commission de délimitation ayant été remis au Conseil, celui-ci a établi la ligne frontière définitive suivante :

La frontière entre le confluent du ruisseau de Javorinka avec la rivière Bialka et le point où la limite cadastrale de la commune de Nedecz (Niedzica), à l'ouest du village de ce nom, rencontre l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie, sera déterminée comme suit :

1° Du confluent du ruisseau de Javorinka avec la rivière de Bialka, le cours du ruisseau de Javorinka jusqu'à un point situé sur ce ruisseau, à 1.700 mètres environ au S.-S.-E. du confluent ci-dessus nommé;

De là, vers le N.-E. la limite de propriété entre les terres des habitants de Jurgow et le domaine de Javorzina, dans la direction de la côte 1021, sur une longueur de 1.800 mètres;

Puis, vers le N.-O. une ligne passant par la côte 847, jusqu'à son intersection avec le ruisseau de Klorovka;

De là, vers le N.-E. suivant toujours la même limite de propriété jusqu'au point où cette limite rencontre la limite cadastrale des communes de Jargow et Repisko;

De ce point, vers le N.-O. la limite cadastrale entre les communes de Jurgow et Repisko jusqu'à la côte 942;

Puis, vers l'E.-N.-E., la limite nord de la forêt faisant partie du domaine de Javorzina jusqu'au point où cette limite de propriété rencontre la limite cadastrale entre les communes de Osturna et Repisko.

2° De ce point, vers le N.-E., les limites cadastrales entre les communes de Repisko et Lapsanka, d'une part, et la commune de Osturna (Osztornya), d'autre part;

Puis, vers l'est, les limites cadastrales entre les communes le Lapay Niznie (Also-Lapos) et Kaczwin (Szeutmindzen) d'une part et les communes de Osturna (Osztornya) et Velka Frankova (Nagyfrankuagosa), d'autre part;

Puis, vers le nord, jusqu'au point de rencontre de la limite cadastrale entre les communes de Nedscz (Niedzica) et Stara-Ves avec la route Czorosztym Stara-Ves, les limites cadastrales entre les communes de Kaczwin (Szentmindszem) et Nidecz (Niedzica), d'une part, et la commune du Stara-Ves, d'autre part.

3° De là, la limite cadastrale de la commune de Nedscz (Niedzica) jusqu'à sa rencontre avec l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie.

Le Conseil a, en outre, déclaré que des protocoles devaient être établis qui ménageraient les facilités de communication et les relations des communes situées de part et d'autre de cette ligne. La décision du Conseil ayant été transmise à la Conférence des Ambassadeurs, cette dernière décida de donner des instructions nécessaires pour la préparation des protocoles économiques et ensuite pour la fixation définitive de la frontière dans la région de Spiz, conformément à la résolution du Conseil.

L'affaire de Jaworzina recevait ainsi sa solution définitive, grâce à l'intervention de la Cour Permanente de Justice Internationale et du Conseil de la S. D. N., auxquels avaient fait appel les grandes puissances, qui n'avaient pu, elles-mêmes, résoudre le conflit. (V. *J. Off. S. D. N.* et résumé mensuel); deux articles de Paul de Vineuil sur l'affaire de Jawozina, dans la *Revue de droit international et de législation comparée,* 1924, pp. 130 et suiv., et 282 et suiv.

Page 152. Affaire de l'acquisition de la nationalité polonaise (Accord de Vienne). — Le Gouvernement polonais, par suite

de l'interprétation qu'il donnait à l'article 4 du Traité des minorités avait décidé de traiter certaines personnes, anciens ressortissants allemands, comme n'ayant pas acquis la nationalité polonaise, mais comme continuant à posséder la nationalité allemande. Cette interprétation exposait ces personnes à l'application, à leur égard, du régime concernant les personnes de nationalité non polonaise, notamment de nationalite allemande.

La Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye rendit un avis consultatif le 15 septembre 1923.

Ayant, en premier lieu, à se prononcer sur la compétence de la S. D. N. à interpréter l'article 4 du Traité des minorités du 28 juin 1919, la Cour a décidé que la S. D. N. était compétente, car la Pologne, en agréant aux termes de l'article 12 de ce même Traité que les articles précédents soient placés sous la garantie de la S. D. N. dans la mesure où ils affectent les personnes appartenant aux minorités de race et de langue, a agréée également l'extension de cette protection à l'application des articles 3 à 6.

En second lieu, la Cour avait à donner son avis sur l'interprétation de l'article 4. Le Gouvernement polonais a entendu l'appliquer de la façon suivante : Il n'a pas voulu reconnaître à certaines personnes la nationalité polonaise si leurs parents n'ont pas été domiciliés sur le territoire, aussi bien au moment de la naissance de l'individu qu'à la date de l'entrée en vigueur du Traité, à savoir, le 10 janvier 1920.

Mais tel n'a pas été l'avis de la Cour. Pour elle, la clarté du texte de l'article 4, alinéa 1er, ne laisse rien à désirer. « L'article 4, alinéa 1er, du Traité des minorités, reconnaît la nationalité polonaise de plein droit aux personnes nées sur le territoire du nouvel Etat *de parents y étant domiciliés.* Ces mots se rapportent au domicile qui est celui des parents à l'époque de la naissance de l'enfant et à cette époque seulement. Il faut et il suffit qu'au jour de la naissance, les parents aient eu, sur le territoire, devenu plus tard polonais, leur domicile, c'est-à-dire un établissement sérieux, permanent, avec l'intention d'y rester. Imposer à l'acquisition de la nationalité polonaise une condition supplémentaire qui n'est pas écrite dans le Traité du 28 janvier 1919, ce ne serait plus interpréter le Traité, ce serait le refaire. »

A la suite de cet avis, si clair, et que le Conseil adopta, le 27 septembre 1923, M. de Souza-Dantos, ambassadeur du Brésil, fut désigné comme rapporteur pour offrir ses bons offices au Gouvernement polonais afin d'entamer des négociations avec le Gouvernement allemand.

Il y avait lieu également de trancher des difficultés qui s'élevaient à propos de l'article 3 des minorités (double domicile et domicile interrompu). La Pologne proposa le règlement de la question à Genève; le Conseil de la S. D. N. ayant admis ce programme, les négociations se sont ouvertes, à Genève, le 12 février 1924, mais les deux délégations ne purent s'entendre sur certaines questions juridiques. Le 11 mars, le Conseil invita les deux Gouvernements à demander à une tierce puissance de présider à ces négociations en qualité de médiateur, ce dernier pouvant être le Président du Tribunal arbitral de Haute-Silésie. Les négociations se sont alors ouvertes à Vienne, le 28 avril, et l'accord a été conclu le 30 août 1924, qui a abouti à la signature d'une Convention négociée directement entre la Pologne et l'Allemagne.

Ce problème, très délicat, avait été résolu grâce à la S. D. N.

(Consulter *Résumé mensuel S. D. N.*, août 1923, p. 155; octobre 1923, p. 192; janvier 1924, p. 309; mars 1924, p. 42; avril 1924, pp. 66 et 81; juin 1924, p. 121; septembre 1924, p. 191, et *J. off. de la S. D. N.*)

Page 165. Affaire des colons allemands en Pologne. — La Pologne a, par une loi du 14 juillet 1920, expulsé de son territoire certains colons allemands, bénéficiaires de contrats dits *Rentengutvertroge*, pour l'acquisition de la propriété foncière moyennant le paiement d'une rente, et qui n'avaient pas obtenu l'*Auflassung* — ou acte juridique confirmant les droits conférés par le contrat — avant l'armistice. Cette loi s'étendait également aux bénéficiaires de contrats de baux dits *Pachtvertrœge*, ayant obtenu avant l'armistice un *Rentengustvertrag* pour la propriété dont ils étaient auparavant locataire. La Pologne a soutenu que ces divers contrats de colonisation avaient eu pour but de servir à la politique de germanisation formulée dans la loi prussienne de 1886, et que les droits des colons allemands étaient d'un caractère mixte, privé et public, étant dans leur partie publique dirigés contre l'Etat successeur et, par conséquent, devaient devenir caducs lors de la remise du territoire.

L'application de cette loi de 1920 provoqua de grandes difficultés entre les Gouvernements polonais et allemand.

La question fut portée, pour avis, devant la Cour Permanente de Justice Internationale qui, dans un avis consultatif donné le 10 septembre 1923, a reconnu la compétence du Conseil pour cette affaire de protection des minorités. Puis, se prononçant sur la question de fait, la Cour a décidé que la condition de la Pologne n'a pas été conforme à ses obligations internationales. Les contrats dont il s'agit sont de droit allemand, qui

reste en vigueur dans les territoiree cédés. Les droits privés des colons sont garantis par le Droit International.

Le Conseil, ayant chargé un Comité spécial d'étudier cette affaire et de présenter un rapport, ce Comité s'est réuni à Paris, le 3 mars 1924. La délégation polonaise a présenté de nouvelles observations et le Conseil à conféré pleins pouvoirs au Comité pour régler la question dans le plus bref délai. C'est ainsi qu'un accord est intervenu entre le Gouvernement polonais et le Comité du Conseil sur le versement, par le Gouvernement polonais, d'une somme globale à titre d'indemnité, aux colons allemands. D'après cet accord, une indemnité globale de 2.700.000 zloty (francs-or), doit être répartie entre 500 colons pouvant se prévaloir de la nationalité polonaise, le 20 juillet 1920, date à laquelle la loi agraire polonaise leur fut appliquée.

Les personnes bénéficiant de l'accord de Vienne sur la nationalité polonaise ont également droit à la répartition de l'indemnité. Si le nombre des colons dépasse celui fixé à 500, le Gouvernement polonais augmentera proportionnellement la somme qu'il a mise à leur disposition. Telle a été l'heureuse issue de ce différend au règlement duquel a beaucoup contribué le capitaine Philimorre.

(Consulter *Résumé mensuel de la S. D. N.*, février 1923, p. 20; septembre 1923, p. 164; octobre 1923, p. 191; décembre 1923, p. 310; avril 1924, p. 63; juin 1924, p. 121 et collection *J. off. de la S. D. N.*)

DANTZIG

Elections. — Des élections ont eu lieu, pour le Volkstag, en novembre 1923, et pour les sénateurs secondaires, quelques semaines plus tard. Dans l'ensemble, les partis modérés ont été affaiblis et l'extrême droite renforcée.

Plusieurs membres du Reichstag allemand ont pris part à la campagne électorale; leur intervention a contribué au succès remporté par l'extrême droite au Volkstag et au Sénat.

Les nationalistes allemands ont dans leur programme la suppression de la moitié du nombre des députés au Volkstag (60 au lieu de 120). Mais les socialistes ne veulent s'associer à cette modification constitutionnelle que si le nombre des sénateurs doit être également réduit (V. J. O. 16 S. D. N., mai 1924, p. 818).

Accords polono-dantzicois. — De nombreux accords ont été signés au cours des années 1923 et 1924, dont les principaux sont :

a) Celui, en date du 6 décembre 1923, concernant le personnel diplomatique polonais à Dantzig (J. O., mai 1924, p. 815);

b) L'accord relatif au droit pour le Conseil du Port, de contraction des emprunts jusqu'à concurrence d'une somme de 4,5 millions de gulden. Le Conseil du Port pourra offrir en garantie ses recettes et une hypothèque sur ses biens. (Accord du 4 mai 1924);

c) L'accord par lequel la Pologne s'engage à signer, au nom de la Ville Libre, des conventions qui ont été adoptées à la Conférence ferroviaire de Berne, en mai 1923;

d) Un autre accord, du 4 mai 1924, reconnaissant aux autorités de la Ville Libre le droit d'établir des passeports pour leurs propres ressortissants à Dantzig et à l'étranger et de remettre ces passeports ainsi que d'en prolonger la validité. (J. O., juin 1924, p. 815);

e) Deux accords, du 7 juin 1924, dont l'un concerne des questions relatives aux chemins de fer, et l'autre est relatif à la protection en Pologne des ressortissants dantzikois. (J. O., 16 août 1924, p. 1061).

Réforme monétaire. — La baisse du mark s'étant de plus en plus accentuée, des émeutes ont eu lieu à Dantzig en août 1923, et les milieux commerciaux ont immédiatement décidé de mettre provisoirement en circulation une monnaie stable, garantie par des réserves de monnaies possédées par un groupement d'industriels et de commerçants. Puis, le 22 septembre 1923, le gouvernement de Dantzig a conclu avec le gouvernement polonais un accord concernant la réforme monétaire de la Ville Libre. La nouvelle unité monétaire s'appelle le gulden et équivaut à la vingt-cinquième partie de la livre sterling; elle a été basée sur une émission de 75.000 actions de 100 florins. Une banque d'émission a été créée à Dantzig. Le consortium chargé de sa fondation a admis la participation de banquiers, d'industriels et de commerçants polonais.

Si l'adoption de cette monnaie stable doit constituer dans l'avenir un avantage certain pour le commerce et l'industrie, durant la période de transition, le commerce a subi une crise, le coût de la vie s'est élevé et le nombre des chômeurs s'est accru. Nul doute cependant que le développement des relations polono-dantzicoises ne contribue — cette crise d'assainissement étant écoulée — à redonner à la Ville Libre, sous le diligent contrôle de la S. D. N. un essor considérable. (V. J. O., mai 1924, p. 812, et suiv., août 1924, p. 1.062).

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE PREMIER

La Constitution de la Pologne.

Pages.

AVERTISSEMENT (M. Hauriou) V

BIBLIOGRAPHIE 3

CHAPITRE PREMIER. — APERÇU GÉOGRAPHIQUE ET ETHNOGRAPHIQUE SUR LA POLOGNE 7

§ 1er. Position générale et limites géographiques, aspect du sol, cours d'eau, population, nationalité, Pologne économique 7

§ II. Les frontières de la Nouvelle République, d'après les Traités 15

A. Frontières avec l'Allemagne : Traité de Versailles. La question de la Haute-Silésie; Convention de Genève du 15 mai 1922. La Prusse orientale et le plébiscite d'Allenstein, 15. — B. Frontière avec la Lithuanie. La question des zones neutres. Le territoire de Vilna. Résolution du Conseil de la Société des Nations. La Conférence des Ambassadeurs et sa décision du 15 mars 1923. Memel et la Pologne, 24. — C. Frontières avec la Lettonie. Traité avec la Russie du 11 août 1920. Décision arbitrale du 20 mars 1921, 35. — D. Frontières avec la Russie et l'Ukraine. Traité de Riga du 18 mars 1921. Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. La Galicie orientale, 35. — E. Frontières avec la Roumanie-Bessarabie. Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, 41. — F. Frontières avec la Tchécoslovaquie. Traités de Saint-Germain et Trianon. Les questions de Teschen, Spisz et Orawa et la décision du 28 juillet 1920. L'affaire de Jaworzyna, 42.

Pages.

CHAPITRE II. — La Pologne historique..... 47

Section I. — *Des origines à 1918*..... 47

§ 1er. Les premiers temps historiques et la dynastie des Piast..... 47
§ 2. Les Jagellons..... 51
§ 3. Les rois électifs..... 53
§ 4. Les partages (1772-1793-1795)..... 59
§ 5. La Pologne après les partages et jusqu'à 1914.... 62
§ 6. Période de 1914 à novembre 1918..... 68

Section II. — *Les principaux monuments du Droit public polonais, ancien et moderne*..... 73

§ 1er. L'ancien droit public. L'âge constitutionnel. Le régime représentatif. La monarchie élective. Pacta conventa. Liberum Veto. Diètes. Confédérations. Diétines..... 73

§ 2. Le droit public moderne..... 79

Réaction contre l'ancien droit public. Constitutions de 1768 et du 3 mai 1791, 79. — Analyse de la Constitution du 3 mai, 81. — Constitution du Duché de Varsovie (1807), 86. — Le Royaume du Congrès. Constitution du 27 novembre 1815, 88. — La République de Cracovie. Constitution du 3 mai 1815, 92. — Le statut de la Galicie, 95.

CHAPITRE III. — La Pologne Nouvelle..... 103

Section I. — *Genèse de la Constitution. Débats législatifs*.. 103

1° Elections. Projet gouvernemental de déclaration constitutionnelle renvoyé à la Commission, 103. — 2° Projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement, 108. — 3° Projet de constitution discuté en commission, 109. — 4° Discussion générale. Débats sur le projet, 111. — 5° Deuxième lecture. Adoption de l'ensemble du projet, 117. — 6° Troisième lecture, 118. — 7° Un régime constitutionnel transitoire, 122.

Section II. — *Texte de la Constitution du 17 mars 1921*.... 123

Section III. — *Commentaire de la nouvelle Constitution*.. 150

Article premier. — Constitution sociale..... 150

§ 1er. Le régime des personnes et les libertés modernes. 150

A. La Nationalité polonaise, 150. — B. Droits individuels et libertés modernes, 152. — C. La protection des minorités. Garanties constitutionnelle et internationale, 159.

Pages

§ 2. Le régime des biens 165

A. La nouvelle législation sociale et la chambre économique, 166. — B. La réforme agraire, 168.

Article 2. — Constitution politique et régime administratif 172

§ 1er. La forme du Gouvernement. La République centralisée. Les Pouvoirs 172

A. Le pouvoir exécutif. Sa primauté, 173. — Le Président et les Ministres : le régime parlementaire, 173; Organisation de la présidence. L'élection parlementaire, 174; les ministres, leurs responsabilités, 180. — B. Le pouvoir délibérant, 182. — I. Le système bicaméral, 182. — II. La Diète. Sa composition. Son élection. Les listes d'Etat, 182. — III. Composition du Sénat, 185. — IV. Règles et garanties communes aux membres des deux Assemblées, 186. — V. La fonction législative du Parlement, 189. — VI. Le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif, 190. — C. Le pouvoir judiciaire : indépendance. Le statut des juges. Ils n'ont pas le contrôle de la légalité, 190. — D. Révision de la Constitution. Le pouvoir constituant. Les deux modes, 192.

§ 2. Le régime administratif 194

I. Division administrative. Décentralisation, 194. — II. L'autonomie de la Silésie, 194. — III. Le statut de la Galicie orientale, 198; les statuts des autres provinces, 199. — V. Tribunaux administratifs, 200.

LIVRE SECOND

La Constitution de Dantzig.

BIBLIOGRAPHIE 205

CHAPITRE PREMIER. — SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET APERÇU HISTORIQUE 207

§ 1er. Situation géographique d'ensemble 207

§ 2. Histoire de Dantzig. Origine et domination polonaise; conquête et occupation prussienne 208

§ 3. La question de Dantzig à la Conférence de la Paix 214

a) Le Traité de Versailles, 214. — *b*) Elaboration de la Constitution. La Constituante, 216.

§ 4. Les amendements à la Constitution, imposés par la Société des Nations 217

Pages

CHAPITRE II. — TEXTE DE LA CONSTITUTION..... 222

CHAPITRE III. — COMMENTAIRE DE LA CONSTITUTION..... 247

§ 1er. — Le statut international de la Ville libre..... 247

A. Rapports entre Dantzig et la Société des Nations.. 248
La garantie, 248. — Le Haut-Commissaire, 249.

B. Rapports entre Dantzig et la Pologne..... 251

1° Les relations extérieures; les douanes, 252. — 2° Le Conseil du port, 255. — 3° Dispositions relatives aux voies ferrées, exportations, etc..., 257.

§ 2. Le statut interne de la Ville libre..... 258

I. Constitution sociale. Influence de la Constitution de Weimar. Droits des citoyens. Vie économique.... 258

A. Régime des personnes, 259. — B. Régime des biens, 260.

II. L'organisation politique..... 261

A. Forme du Gouvernement : la Ville libre, 261. — B. Les organes de l'Etat. L'Assemblée populaire, 262 ; le Sénat, sa responsabilité politique, 264. — C. Les fonctions : 1° Législative, le referendum, 264; 2° administrative, 264; budgétaire, 265; judiciaire, 266.

LIVRE TROISIEME

La Constitution de l'Esthonie.

BIBLIOGRAPHIE. 271

CHAPITRE PREMIER. — TERRITORIALITÉ. ETHNOGRAPHIE. HISTOIRE. 273

§ 1er. Situation d'ensemble..... 273

§ 2. Les frontières..... 274

1° Letto-esthoniennes, 274. — 2° Russo-esthoniennes, 278.

§ 3. Ethnographie et histoire..... 279
La Constituante, 283.

CHAPITRE II. — CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE ESTHONIENNE.. 283

SECTION I. — *Texte de la Constitution du 15 juin 1920*.... 285

Pages.

SECTION II. — *Commentaire de la Constitution*..... 299

§ 1er. Constitution sociale..... 299

A. Le régime des personnes, 299; acquisition de la nationalité, 300; droits des minorités, 302. — B. Le régime des biens. La loi agraire du 25 octobre 1919, 306.

§ 2. Constitution politique..... 312

A. Forme de gouvernement. Territorialité, 312. — B. L'exécutif, 312; attributions spéciales du chef de l'Etat, 313; responsabilité parlementaire commune du chef de l'Etat et des ministres, 313. — C. Le gouvernement semi-direct, 314; I. Le gouvernement direct, 314; initiative populaire, 314; referendum et droit de dissolution populaire, 315; referendum constitutionnel, 318; II. Le gouvernement représentatif : le Riigikogu, 318; système électoral, 320. — D. Le pouvoir judiciaire. La Cour suprême, 330. — E. Le régime administratif. Le self-gouvernement, 332.

LIVRE QUATRIEME

La Constitution de la Finlande.

BIBLIOGRAPHIE. 337

CHAPITRE PREMIER. — SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET QUESTIONS INTERNATIONALES. 341

1° Le pays. Ethnographie. Ressources économiques..... 341
2° Les frontières..... 345

A. Golfe de Finlande, 345. — B. Mer Baltique, 346. — C. Mer d'Aland et Golfe Bothnique, 346. — D. Frontière du côté de la Suède, 347. — E. Du côté de la Norvège, 348. — E. Océan glacial arctique, 349. — F. Du côté de la Russie, 349.

3° Les questions internationales de Finlande..... 352

A. Les îles dAland et la Convention du 10 octobre 1921, 352. — B. Le traité de Dorpat, la question de la Carélie orientale et la décision de la Cour permanente de justice, du 23 juillet 1923, 356.

Pages.

CHAPITRE II. — APERÇU SUR L'HISTOIRE DE LA FINLANDE ET SON ANCIEN DROIT PUBLIC..... 364

§ 1er. La Finlande jusqu'à 1809 : la Suède, 364. — La forme du gouvernement du 21 août 1772, 365. — Le roi et l'administration, 364. — Les Etats, 366. — L'acte d'union et de sûreté des 21 janvier et 3 avril 1789, 366.

§ 2. De 1809 à 1917, 367. — La conquête russe et la garantie de la Constitution à la Diète de Borga, 367. — Organisation du Conseil de gouvernement, d'après le règlement de 1809, 369. — Le gouvernement après 1809 et jusqu'à 1894. Les violations de la Constitution, 370. — La convocation des Diètes, 371. — Composition de la Diète, les Etats du Grand-Duché, 373. — Nicolas II et le manifeste de 1889, 374.

CHAPITRE III. — LA NOUVELLE CONSTITUTION DE LA FINLANDE.. 378

SECTION I. — *Genèse de la nouvelle constitution*..... 378

1° La Russie et le séparatisme finlandais; le coup d'Etat de la Diète en juillet 1917, 378. — 2° L'indépendance de la Finlande et la guerre civile, 380. — 3° Le projet monarchiste, 380. — 4° Les élections de 1919 et le projet de constitution républicaine, 382.

SECTION II. — *Texte de la constitution du 17 juillet 1919*.. 383

SECTION III. — *Commentaire de la constitution*..... 407

A. Constitution sociale..... 407

1° Le régime des personnes, 407; liberté religieuse, 407; statut des langues, 411; statut des minorités, 411. — 2° Le régime des terres. La lex Kallio. La procédure constitutionnelle appliquée aux lois agraires, 412.

B. Constitution politique et régime administratif..... 421

1° La forme du gouvernement, 421. — 2° Le pouvoir exécutif, 421; le président de la République, 422; les ministres, 423; responsabilité pénale de l'exécutif, 424. — 3° Le pouvoir délibérant et constituant : la Chambre unique, 425; composition de la Chambre, 425; attributions financières de la Chambre, 427; contrôle du budget par la Chambre, 427; révision de la Constitution, 428. — 4° le pouvoir judiciaire : Organisation judiciaire, 428. — 5° Le contrôle de la légalité et l'absence de contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois, 430. — 6° Le régime administratif, 432.

ERRATA..... 437

ADDENDA..... 439

Imprimerie J. BONNET, rue Romiguières, 2 — TOULOUSE.

