

Universitat Pompeu Fabra

Université Panthéon-Assas (Paris II)

école doctorale d'Histoire, de Philosophie et de Sociologie du droit (ED 8)

Thèse de doctorat en droit

La protection internationale des minorités

Le regard de la doctrine française de l'entre-deux-guerres



Benjamin LLORET

Thèse de doctorat / Novembre 2017

Sous la direction de

M. Tomàs de Montagut i Estragués, Professeur d'Histoire du droit et des institutions, Universitat Pompeu Fabra

M. François Saint-Bonnet, Professeur d'Histoire du droit et des institutions, Université Panthéon-Assas (Paris II)

Membres du jury :

M. Guillaume Leyte, Président de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Professeur d'Histoire du droit et des institutions, Université Panthéon-Assas (Paris II)

Mme. Silvia Morgades Gil, Professeur de Droit international public/Relations internationales, Universitat Pompeu Fabra

M. Miguel Ángel Chamocho Cantudo, Professeur d'Histoire du droit et des institutions, Universidad de Jaén

M. Stéphane Pierré-Caps, Professeur de Droit public, Université de Nancy

Avertissement

Les universités Pompeu Fabra Pathéon-Assas (Paris II) n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier les professeurs Leyte, Pierré-Caps, Morgades Gil et Chamocho Cantudo d'avoir accepté d'être les membres de mon jury de thèse.

Je tiens à remercier les professeurs Montagut et Saint Bonnet pour avoir suivi mes recherches, durant ces années de doctorat et pour leurs précieux conseils.

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'aide et la sollicitude de Josep Capdeferro Pla (UPF), du professeur Xosé Manoel Núñez Seixas (Ludwig-Maximilians-Universität München), de Roser Cussó (Paris I Panthéon-Sorbonne), du professeur Démare-Lafont (Paris 2 Panthéon-Assas), du professeur Alfons Aragoneses (UPF) et du professeur Narcis Iglesias Franch (Universitat de Girona). Mais aussi, du professeur Petit-Renaud (UVSQ), du professeure Argyriadis Kervegan (UCP) et Valérie Ménes Redorat (UCP), avec qui j'ai eu la chance de travailler en tant que chargé d'enseignement.

La cotutelle, qui est une expérience riche, n'a été possible qu'avec l'appui du président Leyte, je l'en remercie sincèrement,

Je remercie aussi mes collègues de l'Institut Michel Villey, de l'école doctorale et du CERSA, et à ceux de la DAPM, de la Délégations du gouvernement de Catalogne en France et en Suisse et de Pré-Barreaux auprès de qui, je garde d'excellents souvenirs de notre collaboration. Enfin, à mes élèves des universités de Versailles Saint-Quentin et de Cergy Pontoise.

A Lluïsa pour son aide précieuse.

La thèse est un œuvre solitaire, pourtant, elle n'aurait jamais été réalisé sans le soutien total de ma famille, de mes amis (« des vrais de vrais ») et , bien sûr, de mes colocataires,

Résumés :

[Fr] La protection des minorités en Europe est le résultat d'une construction empirique qui trouve ses origines avec la Réforme, avant que les garanties religieuses ne se déplacent au XIX^e siècle vers un curseur national. Cette filiation historique est d'ailleurs invoquée par les Grandes puissances pour faire accepter en 1919/1920 aux Etats débiteurs, des obligations qui apparaissent derechef comme de la *realpolitik*, justifiée par des intérêts géostratégiques. Pourtant, après la guerre, l'implosion des empires multinationaux vient bouleverser l'équilibre européen. A défaut de pouvoir appliquer strictement le principe des nationalités, ces mesures de protection interviennent comme une compensation destinée à atténuer les espoirs déçus. Ainsi, l'entre-deux-guerres, période d'expérimentation et de reconstruction, est aussi celle d'une véritable émulation intellectuelle : le droit international se complexifie et se « judiciarise ». Le droit des minorités répond alors à deux objectifs (CPII 1935) : assurer une égalité de traitement entre les individus mais aussi, sauvegarder leur identité propre. L'autre innovation réside dans le transfert de la garantie de ces mesures des Puissances vers la Société des Nations (SDN). Cette organisation voulue par le président Wilson devait être le pivot d'un nouvel ordre international. Or, la place trop importante accordée aux Etats, jaloux de préserver leur souveraineté, réduit considérablement l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place. Le tournant des années 1930 met en évidence ces dysfonctionnements qui finissent par paralyser l'institution genevoise. Néanmoins, la protection des minorités reste pour Francesco Capotorti « un des legs les plus importants » de la SDN. C'est à travers le prisme doctrinal et le regard critique du juriste contemporain attentif à ces transformations, que porte cette étude afin de mieux mettre en évidence un tel héritage.

Descripteurs : minorités, Société des Nations, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, traités de paix, doctrine, droits de l'homme, première Guerre mondiale, échanges de populations, mandats

[Esp] La protección de las minorías en Europa es el resultado de una construcción empírica que tiene sus orígenes en la Reforma protestante, antes que las garantías religiosas se desplazasen en el siglo XIX a un marco nacional. Esta genealogía fue, por tanto, invocada por las Grandes potencias en 1919/1920 para hacer que los Estados deudores aceptasen las obligaciones que aparecen inmediatamente después como una realpolitik, justificada por intereses geo-estratégicos. Ante la imposibilidad de aplicar estrictamente el principio de « nacionalidades », dichas medidas de protección intervienen como una compensación destinada a atenuar las decepciones. Así, el periodo de entre guerras, tanto el de experimentación como el de reconstrucción, también es un periodo de emulación intelectual: el derecho internacional se vuelve mas complejo y se « judicializa ». El derecho de las minorías responde entonces a dos objetivos (CPJI 1935) : asegurar la igualdad de trato entre los individuos y también, salvaguardar la identidad propia. Asimismo, otra innovación reside en el traspaso de la garantía de estas medidas de las Potencias a la SDN. La idea es que esta organización, tal como es pensada por el presidente Wilson, sea el eje de un nuevo orden internacional. Ahora bien, la importancia acordada a los Estados, celosos de preservar su soberanía, reduce considerablemente la eficacia de los mecanismos de control puestos en marcha. El comienzo de la década de 1930 pone en evidencia estas disfunciones que terminarán por paralizar la institución ginebrina. Sin embargo, la protección de las minorías es para Francesco Capotorti « uno de los legados mas importantes » de la SDN. A través de una perspectiva doctrinal y de la mirada crítica del jurista contemporáneo sobre estas evoluciones, nuestro estudio trata de poner en duda este legado.

[Engl] The protection of minorities in Europe is the result of an empirical construction that has its origins in the “Reform”, before the religious guaranties moved in the 19th century toward a national cursor. Such historical filiation is moreover summoned by the Great powers in 1919/1920 to make debtors States accept obligations that would immediately look like *realpolitik*, justified by geostrategic interests. However, after the war, implosions of multi-national empires come to overwhelm the European balance. Failing to apply strict principles of nationality, such protective measures comes as compensation to diminish deceived hopes. Thus, the interwar period, experimentation and rebuilding period, is also the period of a real intellectual emulation: the international law complexifies and legalises itself. The minorities law answers to goals (PCIJ 1935): to insure an equal treatment between individuals but also to save their own identity. The other innovation relies in the transfer of the guarantee of these measures from the Powers to the League of Nations. The idea behind this organisation, wanted by the President Wilson, should have been the lynchpin of a new international order. Yet, the over important position given to the States, jealous to preserve their sovereignty drastically reduced the effectiveness of the control mechanism implemented. The turning point of the 1930’s highlights the malfunctions that end to paralyse Geneva’s institution. However, the protection of minorities stays for Francesco Capotorti “one of the most important legacy” of the League of Nations and it is by this doctrinal perspective and through the critical sight of the lawyer contemporary of these evolutions, careful observer of this changes, that we will expose in this study in order to bring to light this heritage.

[Cat] La protecció de les minories a Europa és el resultat d'una construcció empírica que té els seus orígens dins la Reforma protestant, abans que les garanties religioses es desplaressin, ja al S.XIX, a un marc nacional. Aquesta genealogia va ser, per tant, invocada per les Grans potències al 1919/1920 per fer que els Estats deutors acceptessin les obligacions que apareixen immediatament després com una *realpolitik*, justificada pels interessos geo-estratègics. Davant la impossibilitat d'aplicar estrictament el principi de « nacionalitats », aquestes mesures de protecció intervenen com una compensació destinada a atenuar les decepcions. Així, el període d'entre guerres, tant el d'experimentació com el de reconstrucció, també és un període d'emulació intel·lectual: el dret internacional esdevé més complexe i es « judicialitza ». El dret de les minories respon a dos objectius (CPJI 1935) : assegurar la igualtat de tractament entre els individus i també, preservar la pròpia identitat. Així mateix, una altra innovació resideix en el traspàs de la garantia d'aquestes mesures de les Potències a la SDN. La idea és que aquesta organització, tal com va ser pensada pel president Wilson, havia de ser l'eix d'un nou ordre internacional. Ara bé, la importància acordada als Estats, gelosos de preservar la seva sobe­rania, redueix considerablement l'eficàcia dels mecanismes de control que es van engegar. L'inici de la dècada dels anys 30 va posar en evidència aquestes disfuncions que acabaran per paraitzar la institució ginebrina. No obstant, la protecció de les minories és per a Francesco Capotorti « un dels llegats més importants » de la SDN. A través d'una perspectiva doctrinal i de la mirada crítica del jurista contemporani sobre aquestes evolucions, el nostre estudi tracta de posar en dubte tot aquest llegat.

Principales abréviations

CIJ	Cour internationale de justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CPJI	Cour permanente de justice internationale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
DUDHC	Déclaration universelle des droits de l'homme
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SDN	Société des Nations
AFDI	Annuaire français de droit international
AFRI	Annuaire français de relations internationales
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
RCID	Revue catholique des institutions et du droit
RDI	Revue de droit international
RDILC	Revue de droit international et de Législation comparée
RDPDP	Revue de droit international privé et de droit pénal international
RFSP	Revue française de science politique
RGDIP	Revue générale de droit international public
RPP	Revue politique et parlementaire
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme

Sommaire

<i>Avertissement</i>	2
<i>Remerciements</i>	3
<i>Résumés</i> :	4
<i>Principales abréviations</i>	8
<i>Introduction</i>	11
<i>Partie I. La protection internationale des minorités</i>	73
Titre 1. L'institutionnalisation d'une protection internationale des minorités ...	75
Conclusion du Titre 1 : Des nationalités aux minorités.....	183
Titre 2. L'institutionnalisation d'une protection internationale des minorités .	187
Conclusion du Titre 2 : L'exercice de synthèse	271
<i>Conclusion de la Partie I : Refaire le monde</i>	275
<i>Partie 2 : La garantie des droits</i>	283
Titre 1. La clause d'intérêt international.....	287
Conclusion Titre 1 : la garantie aux garanties : les devoirs des minorités.....	366
Titre 2. La procédure exécutoire.....	369
Conclusion Titre 2 : Les déséquilibres d'un monde	429
<i>Conclusions Partie 2 : L'universalité à l'épreuve de la doctrine Monroe</i>	433
<i>Conclusion de la Thèse : la paix « est une grande construction juridique »</i>	437
<i>Bibliographie</i>	445
<i>Table des matières</i>	483
<i>ANNEXE 1</i>	489
<i>ANNEXE 2</i>	500
<i>ANNEXE 3</i>	513

Introduction

« On peut respecter les minorités, comprendre les particularismes, accepter la diversité sans pour autant céder à l'émiettement et au fractionnisme. » [Boutros Boutros-Ghali]¹

« L'humanité est constamment aux prises avec deux processus contradictoires dont l'un tend à instaurer l'unification, tandis que l'autre vise à maintenir ou à rétablir la diversification. » [Claude Levi-Strauss]²

« La question tchèque est le nœud du problème autrichien et sa solution doit nécessairement entraîner la solution de toutes les luttes nationales en Autriche. » [Edouard Benes]³

Pour l'observateur soucieux d'étudier l'Europe de l'Est, une évidence s'impose. Sous l'apparente simplicité que suggère l'usage de ce terme générique se cache une réalité plurielle, fruit d'une histoire aussi riche que tourmentée. Cette dénomination, réfutée par ceux à qui elle doit s'appliquer⁴, traduit un certain malaise, celui de ne pas pouvoir déterminer avec précision la limite orientale de l'Europe. D'une certaine manière l'*Est* renvoie à l'*Autre*, le voisin plus ou moins proche. Le recours à la *Mitteleuropa* aurait sans doute permis de mieux appréhender le territoire qui intéresse cette recherche, mais la notion est trop élastique pour être rigoureuse⁵. Il est néanmoins possible d'emprunter à son acception moderne l'idée d'un ensemble hétérogène soumis à la double polarité germano-autrichienne et russe, attaché à une liberté si chèrement acquise.

¹ Boutros BOUTROS-GHALI, « Le langage du droit », Grand Larousse annuel, *Livre de l'année 1994*.

² Claude LEVI-STRAUSS, *Races et histoire*, Folio, Paris, 2014, p. 84.

³ Edouard BENES. *Le problème autrichien et la question tchèque. Étude sur les luttes politiques des nationalités slaves en Autriche*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Dijon, Giard et E. Brière libraires éditeurs, Paris, 1908, 312 p, p. 2.

⁴ Pierre HASSNER, « L'Europe de l'Est entre l'est et l'Europe », *RFSP*, 1969, tome 19, vol. n°1, p. 102.

⁵ Zoran KONSTANTINOVIC, « Les slaves du sud et la Mitteleuropa », *Revue germanique internationale*, 1994, volume 1, n°1, p. 50.

Cette Europe médiane, terre de convoitises, théâtre des ambitions hégémoniques des trois grands empires multinationaux – russe, ottoman et habsbourgeois – dont les « destins croisés » d'Eugène de Savoie-Carignan⁶ et de la sultane Emetullah Rabia Gülnus⁷ semblent incarner, à eux seuls, toute l'intensité de ces relations tempétueuses. Au cours de l'histoire, le déplacement des frontières sera aussi celui des hommes et les flux et reflux de populations issues de migrations consenties ou forcées, laisseront en héritage une organisation sociale fragmentée que la chute de l'Union soviétique et, de manière incidente, de la Yougoslavie, feront apparaître avec une particulière acuité.

Ces bouleversements sont l'occasion d'une nouvelle recomposition de l'espace européen animée par l'autodétermination⁸ qui légitime aussi bien la réunification des deux Allemagnes, que le droit à « l'indépendance des nations qui n'avaient jamais connu d'existence politique propre »⁹. Par leur puissance, ces mouvements d'émancipation apparaissent comme l'avatar contemporain des luttes nationales de 1848 et de 1919, que « l'entreprise amnestique d'un universalisme prolétarien »¹⁰ et la croyance en l'individualisme libéral des pays de l'Ouest, semblaient jusqu'alors éloigner des contingences internationales. Mais ces revendications se heurtent à la diversité ethnoculturelle des territoires¹¹. Nombre de ces groupes doivent se contenter sans enthousiasme, comme durant l'entre-deux-guerres, d'un statut de minorité. Affectés par les changements de souveraineté, dispersés entre plusieurs États, tiraillés entre leurs fidélités nationales et l'exercice de leur citoyenneté, la transformation de ces frontières reste pour eux une opération « complexe et douloureuse »¹².

⁶ Généralissime des armées impériales qui lors de sa fulgurante ascension au service des Habsbourg s'illustre lors du siège de Vienne de 1683, puis de Buda, de Mohács en 1687, de Belgrade en 1688 et 1717, de Peterwardein en 1716, lors de la décisive bataille de Zenta, de la prise de la forteresse de Timișoara, qui mettront fin aux avancés des Ottomans vers l'Europe de l'Ouest.

⁷ La sultane Rabia Gülnus en tant que « sultane validée » (والده سلطان) autrement dit Reine mère, incarnera au contraire ces prétentions expansionnistes.

⁸ Stéphane PIERRÉ-CAPS, « L'État-nation : Un modèle en voie de déconstruction ou reconstruction ? », Colloque d'Angers, 9 et 10 octobre 2008.

⁹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Odile JACOB, Paris, 1995, 337 p, p. 8.

¹⁰ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *ibid.*, pp. 7-8.

¹¹ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités en droit international, une étude introductive*, Minorités en question, éd. du Conseil de l'Europe, European Centre for Minority Issues, Strasbourg, 2004, 327 p, p.172

¹² Alain DIECKHOF, « *Dynamiques nationalistes et division d'États en Europe* », in Stéphane PIERRÉ-CAPS et Jean-Denis MOUTON (dir), *États fragmentés* Presses universitaires de Nancy, éd. Universitaires de Lorraine, p. 12.

La simple évocation de Sarajevo semble mettre en évidence la récurrence de ces tragédies depuis près d'un siècle, nées de l'incompréhension réciproque et des ambitions égoïstes d'autant plus, lorsque le territoire revêt pour l'une des parties une forte charge sentimentale à l'instar du Kosovo ou de l'Ukraine¹³.

L'Europe est marquée par une crise issue de la déstabilisation de ses voisinages¹⁴ qui ronge « *l'Autre Europe* »¹⁵. Pourtant, le réveil des *minorités* bouscule aujourd'hui le consensus majoritaire des vieilles démocraties de l'Ouest¹⁶. La dynamique nationale « entretient aussi des forces centrifuges¹⁷ » qui conduit progressivement « à la dévalorisation graduelle du cadre stato-national »¹⁸ et à la gestation d'un nouveau paradigme autour des acteurs subnationaux. Une exigence démocratique que le droit international réservée entre-deux-guerres aux seuls territoires fragmentés de l'Europe centrale et orientale.

Méthode

La protection internationale des minorités est un sujet largement commenté par la doctrine contemporaine des traités de paix de 1919-1920. Dzovinar Kevonian, recense les nombreuses thèses de droit, de sciences politiques, d'économie publiés à cette époque, le plus souvent rédigées par des membres de minorités ou de nationaux d'États obligés par ces conventions¹⁹. Certains de ces travaux, de qualité inégale, vont servir de base de référence à de nombreuses études diachroniques. Pourtant, l'approche adoptée par leurs auteurs est souvent fragmentaire. Or en droit, la bonne compréhension de la problématique minoritaire, ne peut passer que par une approche systémique. Ainsi, la démarche adoptée ici s'inscrit dans un double

¹³ Emmanuelle ARMANDON, *La Crimée entre Russie et Ukraine, un conflit qui n'a pas eu lieu*, Voisinages européens 9, Bruylant, Bruxelles, 2012, 379 p, pp. 8-9.

¹⁴ Jacques RUPNIK (dir.), *Géopolitique de la démocratisation, l'Europe et ses voisinages*, Monde et société, Les Presses de Sciences-Po Paris, 2014, 331p, p. 15.

¹⁵ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La multination, op.cit.*, p. 7.

¹⁶ Slobodan MILACIC, « La théorie démocratique face au défi majoritaire, (Majorités politiques et minorités communautaires, quelle cohérence ?) », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET, Dalloz, 2003, 966 p, pp.339-352, p. 339.

¹⁷ Alain DIECKHOF, « *Dynamique...* », *art. cit.*, p. 8.

¹⁸ Alain DIECKHOF, *ibid.*, p.21.

¹⁹ Dzovinar KEVONIAN, dans « Les juristes, la protection des minorités et l'internationalisation des droits de l'homme : le cas de la France (1919-1939) », *Relations Internationales*, 2012, p.57. L'auteur qui opère un recensement de ces travaux, dénombre vingt-trois thèses de doctorat sur la question des minorités pour l'intermède 1921-1940 ; KEVONIAN Dzovinar, *ibid.*, p. 61 (nbp 12).

mouvement croisé : le regard du juriste témoin de ces évolutions et le regard rétrospectif du chercheur.

Cependant, ce champ d'étude a été pour une large part délaissée par les facultés de droit au profit des historiens. En effet, si les études d'histoire du droit international public ont fait une très large part aux « rapports inter-étatiques européens »²⁰, la dimension internationale des Droits de l'homme fait partie « des territoires à découvrir »²¹, encore sous-exploitée. Pour les juristes qu'ils soient historiens du droit ou publicistes de l'entre-deux-guerres constitue pour la recherche une sorte de *zone grise*. Paradoxalement, son étude répond aussi à une exigence de renouvellement : celle d'adapter les objets de recherche de notre spécialité « à l'évolution des questions politiques et juridiques contemporaines »²². Or, les historiens du droit français « ne se sont guère aventurés » sur la question de l'émergence d'un droit international des Droits de l'homme²³.

La méthodologie adoptée repose sur une démarche prospective. L'analyse porte sur la construction chronologique des garanties internationales²⁴. D'une part, en mettant en évidence en introduction l'actualité en droit international de la problématique minoritaire réactualisée à la faveur des bouleversements des années 1990²⁵. Les phénomènes issus des arbitrages opérés par les traités de paix de la Première Guerre mondiale, notamment de Trianon et de Neuilly, continuent d'entretenir des rivalités encore vivaces qui s'expriment, malgré l'adhésion à l'Union européenne. Ces tensions qui se prolongent ont d'ailleurs été à l'origine de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne *Hongrie contre Slovaquie* du 21 août 2009²⁶. D'autre part, l'approche choisie interroge la genèse du droit des minorités par

²⁰ Robert KOLB, *Esquisse d'un droit international public des anciennes cultures extra-européenne : Amérique précolombienne, Iles polynésiennes, Afrique noire, Sous-continent indien, Chine et ses régions limitrophes*, A. Pedone, Paris, 2010, 239 p, p. 21.

²¹ Martial MATHIEU, « L'histoire des droits de l'homme et des libertés fondamentales : de nouveaux territoires à conquérir », in Jacques KRYNEN, Bernard d'ALTEROCHE (dirs.), *L'Histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Classiques Garnier, Paris, 2014, 596 p, pp.479-494, p. 485.

²² Martial MATHIEU, *ibid.*, p. 479.

²³ Martial MATHIEU, *ibid.*, p. 489.

²⁴ Rusen ERGEC, *Protection européenne et internationale des Droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 271 p, pp. 11-12.

²⁵ MAISON Rafaëlle, « Le siège de Sarajevo : hier, aujourd'hui... », in Denis ALLAND, Vincent CHETAIL, Olivier de FROUVILLE, Jorge E. VINUALES, *Unité et diversité du droit international, écrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014, 1007 p, pp. 859-873, pp. 859-860.

²⁶ Robert KOVAR, « Séquelles lointaines du traité de Trianon des tensions entre la Hongrie et la Slovaquie amènent la Cour de Justice à connaître des relations bilatérales entre des États appartenant à l'Union européenne », in *L'homme et le droit, hommage au Professeur Jean-François Flauss*, A. Pedone 2014, 842 p, Paris, pp. 471-490, pp. 472-474.

une mise en perspective historique²⁷ des traités de 1919-1920. Selon Robert Kolb c'est un travail nécessaire sans lequel « on ne sait pas réellement le sens d'une norme »²⁸.

En effet, pour reprendre Philippe Malaurie et Patrick Morvan, « la plupart des institutions juridiques sont le produit de l'évolution du droit au cours des siècles », avant d'être « un phénomène moral, culturel, économique, rationnel, social ou politique, le droit est un phénomène historique »²⁹.

²⁷ Jean-Louis BERGEL, « Regard sur la recherche en droit », in *L'homme et le droit...*, *op.cit.*, pp. 53-67, p. 67.

²⁸ Robert KOLB, *Esquisse d'un droit...*, *op.cit.*, p. 21.

²⁹ Philippe MALAURIE, Patrick MORVAN, *Introduction au droit*, LGDJ, Paris, 2016, 460 p, p. 25.

Section 1. Le droit international des minorités

La sauvegarde internationale des minorités résulte d'une construction empirique graduelle. Sa prise en compte en droit fait généralement suite à une crise majeure qui bouleverse l'ordre international établi. Il s'agit alors de contenir les risques que présentent pour la paix les abus potentiels de la majorité, mais aussi de préserver la diversité culturelle des États³⁰. Néanmoins, de 1945 au tournant de la fin des années 1970, la préférence revendiquée pour l'individualisme libéral des droits de l'Homme, relèguera la question minoritaire à la marge du droit. Mais c'est avec la guerre de Yougoslavie que la communauté internationale prend conscience des carences réelles de cette protection. Depuis, son champ d'application s'est considérablement élargi mais il se heurte toujours aux États encore réticents à reconnaître des droits collectifs spécifiques. Ainsi, c'est essentiellement une protection indirecte des minorités, par le biais des individus³¹, qui est assurée (§1). Elle trouve son origine avec la Société des Nations qui pose pour la première fois un système organisé de protection des minorités (§2).

§1. L'actualité du sujet : Le droit international positif

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la question des minorités attire d'autant moins l'attention qu'il s'agit le plus souvent de populations allemandes³² échangées et expulsées des pays délivrés³³. En 1948, une étude du Secrétariat général de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) constate que « l'ensemble des circonstances a changé dans une telle mesure que le système [de Versailles] d'une façon générale doit être considéré comme ayant cessé d'être en vigueur »³⁴. Cette nouvelle dialectique se retrouve dans la Charte des Nation-Unies qui consacre avec la

³⁰ Roland BRETON, *Les ethnies*, PUF, Paris, 1992, 127 p, p. 41 ; cité in Péter KOVACS, *La protection internationale des minorités aux alentours du millénaire*, Cours et travaux n°5, Institut des hautes études internationales de Paris II, A. Pedone, Paris, 2005, 95 p, p. 13.

³¹ « Sous les auspices conjoints de l'individualisme et de l'universalisme », in Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La multination*, *op. cit.*, p. 169.

³² Marc GJIDARA, « Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens de minorités », *Annuaire français de droit international*, 1991, volume 37, n°37, pp.349-386, p. 356.

³³ Des transferts massifs de populations ont été opérés en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, validés par l'accord de Potsdam du 2 août 1945. Voir article XIII intitulé : *Transfert méthodique de populations allemandes*

³⁴ « Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities », UN doc.E/CN.4/367, cité in Ivan BOEV, *Introduction au droit européen des minorités*, Bibliothèques de droit, L'Harmattan, Paris, 2008, 430 p, p. 59.

célèbre formule « Nous, peuples des Nations Unies », l'unité du genre humain. Cependant, les lacunes d'une telle démarche rendent nécessaire de réintroduire progressivement les minorités en droit international (A) et européen (B).

A. *L'action des Nations-Unies*

L'incapacité de la SDN à empêcher le nouveau conflit mondial et l'élargissement de la communauté internationale à des États souvent hétérogènes et jaloux de leur souveraineté fraîchement acquise rendent la gestion du problème minoritaire plus complexe. Mais la rupture avec le système de l'entre-deux-guerres se montre moins brutale qu'annoncée. Absentes dans la Charte des Nations-Unies³⁵ et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les minorités vont progressivement être réintégrées dans le droit international grâce à l'article 27 (1) du Pacte additionnel de 1966. Ce mouvement sera par la suite confirmé par la Déclaration de 1992 (2) et l'action conjointe des différents organismes techniques de l'ONU.

1. *L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

La Société des Nations qui devait rendre tout conflit armé « hors la loi »³⁶, a échoué. Elle emporte avec elle les derniers espoirs d'une génération d'internationalistes trop souvent décrite, à tort, comme naïve. La fin de la guerre voit naître un nouveau paradigme autour de la philosophie universaliste des droits de l'homme, auquel « souscrit unanimement »³⁷ la Communauté internationale dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Pour de nombreux auteurs le recours au principe de non-discrimination doit alors résoudre les anciennes tensions liées à la coexistence des nationalités³⁸, tenues en partie pour responsable du dernier conflit mondial.

³⁵ Maxime TARDU, « Le nouveau Conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : Décadence ou résurrection ? » *RTDH*, 2007, volume 72, pp. 967-991, p. 968.

³⁶ La formule est notamment consacrée politiquement dans le pacte Briand-Kellogg de 1928, Guillaume SACRISTE, Antoine VAUCHEZ, « La « guerre hors-la-loi », 1919-1930. NOTE DE RECHERCHE : Les origines de la définition d'un ordre politique international », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, volume 151-152, n°1, p. 91-95, p. 91. Elle est reprise dans le discours d'Aristide Briand devant le Sénat français lors de la séance du 15 janvier 1929.

³⁷ Josepha LAROCHE, « Internationalisation des droits de l'homme et protection des minorités », in Alain FENET, Gérard SOULIER (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan, Paris, 1989, pp.75-109, p. 82.

³⁸ Péter KOVACS, *La protection...* *op.cit.*, p.15.

Cependant, lors de sa première session de 1947³⁹, la Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités⁴⁰ constate que cette démarche est insuffisante pour assurer une égalité de fait au profit des groupes minoritaires. Reprenant à son compte une position bien établie depuis l'affaire des *Écoles minoritaires en Albanie*⁴¹, elle estime que pour être opérante, cette protection doit concilier l'approche individualiste avec un traitement particulier⁴². L'année suivante, dans sa Résolution 217 C (III), l'Assemblée générale des Nations Unies, tout en soulevant la difficulté du sujet, estime que l'organisation ne peut pas rester indifférente au sort des minorités et invite la Commission des droits de l'homme à examiner la question. Toutefois, si la Convention pour la prévention et la sanction du crime de génocide de 1948⁴³ reconnaît négativement pour la première fois, des droits collectifs, son objet étant très limité⁴⁴, le sujet restera encore secondaire, au moins jusqu'au Protocole de 1966.

L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁴⁵, œuvre pour l'essentiel de la Sous-Commission, constitue le premier mécanisme général de protection des minorités de l'après-guerre. Les droits énoncés visent à assurer « la survie et le développement permanent de l'identité culturelle,

³⁹ Doc ONU E/CN.4/52, section V §2, p.12.

⁴⁰ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 32, Le mandat de la Commission des droits de l'homme incluait la préparation de propositions, de recommandations et de rapports sur la protection des minorités (Résolution 5 (I) de 1946). La résolution 9 (II) autorisait la Commission à établir une Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

⁴¹ CPJI, avis consultatif *Écoles minoritaires en Albanie* du 6 avril 1935, séries A/B n°64, p.1.

⁴² Sébastien RAMU, « Le statut des minorités au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RDTH*, 2002, n°51, pp.587-628, p. 588 ; mais aussi, Francesco CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, linguistique*, E/CN.4/Sub.2/384/REV.I, Nations Unies, New-York, 1979, 119 p, p. 105 (§589).

⁴³ Forgé par le juriste Raphaël LEMKIN dès 1944, le génocide est reconnu pour la première fois par la Résolution 96 (I) du 11 décembre 1946 de l'Assemblée générale des Nations Unies même si le concept de génocide « fut néanmoins évoqué devant le Tribunal militaire international de Nuremberg, dans l'acte d'accusation du 6 octobre 1945 ». L'Assemblée générale invita par sa Résolution 180 (II) du 21 novembre 1947 le Conseil économique et social à présenter une Convention, Mathieu JACQUELIN, *L'incrimination de génocide, Étude comparée du droit de la Cour pénale internationale et du droit français*, Fondation Varenne, Collection des Thèses n°62, LGDJ, Paris, 2012, 662 p, pp. 6 et 7. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide est approuvée et soumise à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans la résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948 avant d'entrer en vigueur le 12 janvier 1951, conformément aux stipulations de l'article XIII.

⁴⁴ L'objet de la Convention étant limité : En vertu de l'article II de la Convention, repris dans l'article 6 du Statut de la Cour pénale internationale adopté à Rome le 17 juillet 1998, peut être qualifié de génocide (indépendamment les uns des autres) : Meurtre de membres du groupe ; atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. Mais il faudra attendre, le premier usage qui en sera fait sera en 1994 ; Moncef KDHIR, *Dictionnaire juridique de la Cour internationale de justice*, 2^e éd, Bruylant, Bruxelles, 2000, 493 p, pp. 180-181. Cela « profite clairement aux groupes minoritaires même si ces derniers ne représentent pas les seuls bénéficiaires de cet instrument » ; Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 85.

⁴⁵ Le Pacte est adopté à l'unanimité par la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976 conformément aux dispositions de l'article 49.

religieuse et sociale des minorités concernées »⁴⁶. Mais la principale innovation réside surtout dans le dispositif de recours individuel auprès du Comité des droits de l'homme qu'il instaure. Si cette procédure se retrouve dans plusieurs traités⁴⁷, celle-ci permettant à toute personne (physique ou morale) s'estimant lésée de porter sa plainte devant le comité d'experts indépendants, c'est la première fois depuis le système des pétitions de la SDN que son objet relève du droit des minorités⁴⁸. Au titre de ce nouveau dispositif, en dehors des critères de recevabilité de la requête, la compétence du comité est subordonnée à une double condition : l'État doit non seulement être partie au traité, mais aussi adhérer au premier Protocole facultatif du Pacte⁴⁹. Cette procédure qui n'est pas exclusive⁵⁰, reste compatible avec une requête simultanée de type Résolution 1503⁵¹ et/ou la communication d'une plainte à un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme.

Dans son étude sur les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, Francesco Capotorti dresse un constat plutôt sévère des mécanismes introduits. Au §617 de son rapport, il estime que la rédaction assez imprécise de l'article 27 n'assure pas une protection satisfaisante dans la mesure où trop peu d'États respectent les principes qui y sont énoncés. S'il n'y a pas lieu selon lui de remplacer l'article, il recommande l'élaboration d'un projet complémentaire qui apporterait des précisions sur les principales stipulations dispositions du texte⁵².

⁴⁶ Observations générales n°23 : Article 27 (Droits des minorités), Comité des droits de l'homme, cinquantième session (1994), pp.244-245, §9, in *Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 27 mai 2008, Nations-Unies, HRI/GEN/I/Rev.9 (vol 1), 312p. Cité aussi dans Sébastien RAMU, « Le statut des... », *art.cit.*, p .605.

⁴⁷ Articles 17 à 24 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, articles 8 à 16 de la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale et Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toute discrimination à l'égard de femmes.

⁴⁸ Cependant, les droits des minorités ne sont pas les seuls, d'autres droits individuels pouvant être invoqués devant le Comité sont énoncés aux articles 6 à 27 (inclus).

⁴⁹ « Tout État partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation, par cet État partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un État Partie au Pacte qui n'est pas partie au présent Protocole », l'article 1^{er} du Protocole facultatif (1976) se rapporte au Pacte international relatif aux droits civils et politiques

⁵⁰ *Droits de l'homme, Procédures d'examen des requêtes*, fiche d'information n°7, (Rev.1), Nations-Unies, Genève, 2003, 50 p, pp. 14-17.

⁵¹ Résolution 1503 (XL VII) du 27 mai 1970 du Conseil économique et social, remplacée par sa résolution 2000/3, mais gardant le nom de « procédure 1503 ».

⁵² Francesco CAPOTORTI, *Etude ...*, *rap.cit.*, p.109.

2. La Déclaration de 1992 sur les minorités

Approuvée par consensus dans la Résolution 47/135⁵³, à la faveur d'un climat géopolitique tumultueux qui redessine les frontières européennes, la Déclaration de 1992 répond à une préoccupation alors partagée d'assurer la stabilité interne des États par une meilleure prise en compte des identités⁵⁴. Si le texte est relativement court avec ses 9 articles, il constitue le premier traité depuis le système de la SDN dont l'objet vise spécifiquement les droits des minorités. Il représente une avancée politique majeure et, par sa portée générale, une évolution positive en faveur du « développement » et d'une « relance »⁵⁵ de la protection de la diversité en droit international. La nature conciliante de l'acte s'inscrit dans une démarche classique où seul l'individu, membre du groupe, est visé⁵⁶. Pour autant, ses développements certes assez brefs ont pour Gaetano Pentassuglia une « importance majeure »⁵⁷. Les droits énoncés dans cette déclaration ne sont pas des actes « isolés » et doivent être interprétés dans la perspective plus large des droits de l'homme⁵⁸. D'ailleurs, il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits, mais de rechercher au contraire une plus grande efficacité des instruments internationaux déjà en vigueur (§9 du Préambule). Les filiations multiples de la déclaration, explicitement établies, doivent permettre de dépasser l'application trop platonique des normes existantes. L'article 27 du PIDCP devient seulement une *inspiration* (§4 du préambule) presque philosophique de la Déclaration. Ainsi, la rédaction de l'article 2 traduit le souci chez les rédacteurs de trancher avec la syntaxe négative du PIDCP⁵⁹ : les termes « ont le droit » se substituent à la formule « ne peuvent être privées du droit ».

En effet, la Déclaration qui réaffirme le principe libéral de non-discrimination aux articles 2§5, 3§2 et 4§1, va plus loin en mettant à la charge des États une obligation positive à l'égard des minorités (article 1^{er} §2) de protection de

⁵³ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 47/135 du 18 décembre 1992.

⁵⁴ 1^{er} considérant (§5) et §6 du Préambule de la déclaration de 1992.

⁵⁵ *La situation et le droit des minorités nationales traditionnelles en Europe*, Rapport de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur M. KALMAR Ferenc, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc 13445, 24 mai 2014, 25 p, p.11 (§24).

⁵⁶ Ivan BOEV, *Introduction...*, *op.cit.*, p. 64. Cependant, l'article 3§1 précise que ces droits peuvent être exercés aussi bien « individuellement [...] qu'en communauté ».

⁵⁷ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 120.

⁵⁸ Gaetano PENTASSUGLIA, *ibid* p.119. §3 et 7 du préambule de la déclaration, article 8 §2 et 3 et article 9

⁵⁹ Gaetano PENTASSUGLIA, *ibid*, pp.119-120. L'importance des Pactes est réaffirmée dans la Résolution 2200 A (XXI) (en annexe)

leur « existence » et de promotion de leur « identité » (au §1)⁶⁰. Qu'elle soit nationale, ethnique, religieuse, culturelle et/ou linguistique, elle prescrit aux États d'intervenir, soit par des mesures éducatives non assimilationnistes (article 4, §3 et 4), soit par la mise en œuvre de dispositifs spécifiques destinés à les associer « pleinement au progrès et au développement économiques » (§5 et plus généralement article 5§1). Mais il ne saurait être question d'une pleine effectivité de ces dispositions sans la reconnaissance de droits participatifs visés aux §2, 3 et 4 de l'article 2⁶¹, lointains cousins de l'article 8 du traité polonais de 1919⁶². Enfin, si les articles 5§2 à 7 incitent à une meilleure coopération entre les États, c'est vraisemblablement pour que la « confiance » (article 6) et « le respect des droits énoncés » (article 7) apaisent les relations de voisinages, concernant notamment les minorités « éparpillées ». C'est en ce sens que doit être interprétée la Déclaration, dont l'application ne saurait remettre en question « l'intégrité territoriale » et « l'indépendance politique des États » (article 8§ 4)⁶³.

Par ailleurs, l'article 9 de la Déclaration rappelle que « les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs »⁶⁴. Sans ambiguïté, l'UNESCO, dans son champ d'intervention⁶⁵, assume déjà depuis 1960⁶⁶, une prise en compte de la problématique

⁶⁰ Gaetano PENTASUGLIA, *ibid*, p.120. En ce sens aussi, la Déclaration de Kofi Annan au Forum International de Stockholm, janvier 2004 : « Nous devons protéger tout particulièrement les droits des minorités, qui sont les plus fréquemment visées par les génocides », communiqué de presse de l'ONU, SG/SM/9126/Rev.1, 11 février 2004, cité in *Droit des minorités, Normes internationales et indications pour leurs mises en œuvre*, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, HR/PB/10/3, 2010, Nations-Unies, New-York et Genève, 54 p, p. 7.

⁶¹ Article 2 « [...] 2. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique 3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale 4. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations ».

⁶² Article 8 « [...] Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion ».

⁶³ La portée des articles 8§4 et 4§2 ne sont pas sans rappeler les précisions apportées à la question de la *loyauté* des minorités sous l'empire des Traités des minorités : « Le fait d'appartenir à une minorité de race, de religion ou de langue ne dégage en rien un ressortissant d'un État des devoirs qui lui sont imposés par la constitution et les lois de cet État », point III de la Déclaration des droits et devoirs des minorités, 21^e Conférence de l'Union interparlementaire (1923) cité in André MANDELSTAM, *La protection internationale des minorités*, première partie : « La protection des minorités en droit international positif », Recueil Sirey, Paris, 1931, 219 p, p. 139.

⁶⁴ De plus, la résolution 1994/192 de l'Assemblée générale « a demandé à tous les organes de surveillance de l'exécution des traités de droits de l'homme, ainsi qu'à la Commission des droits de l'homme et à la sous-commission, qu'ils tiennent compte durant l'exécution de leur mandat du contenu de la résolution 47/135 » cité in Peter KOVACS, *La protection...*, *op.cit*, p. 27 (nbp n°25).

⁶⁵ Protection and promotion of the cultural rights of persons belonging to minorities within UNESCO's fields of competence, Executive Board, 144 EX/15, 5 avril 1994, Paris, 13 p, p.2 (§9) : « [...] This provision, in unequivocal.

minoritaire dans son aspect culturel avant de compléter son action par les conventions de 2003 et 2005⁶⁷. D'ailleurs, d'autres textes très spécifiques, antérieurs à la déclaration de 1992, participent très largement à cette construction avec un objet plus restreint, à l'instar de la Convention relative aux droits de l'enfant (article 30) de 1989 ou en matière de travail, sous l'égide de l'OIT⁶⁸.

Ainsi, sans être contraignante pour les États, la déclaration constitue tout de même une avancée majeure pour la consolidation ultérieure du droit des minorités⁶⁹ et son intégration dans des accords régionaux de voisinage en Europe orientale⁷⁰ lui a conféré la force juridique que sa rédaction initiale semblait lui refuser⁷¹.

B. Le droit européen des minorités

Le droit européen est longtemps resté en retrait de la question minoritaire, lui préférant la portée générale du principe de non-discrimination de l'article 14 de la CESDH. L'expérience de la SDN n'avait pas donné satisfaction et – pensait-on – l'égalité juridique serait la meilleure solution. Avec cette ambiguïté, en 1968 l'une des premières grandes jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme porte sur le système linguistique belge. Progressivement, cette encore réalité

terms, imposes an obligation on UNESCO to contribute to the full realization of the Declaration within its fields of competence: through education, science, culture and communication and by appropriate forms of action ».

⁶⁶ Influence de la Convention de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement du 14 décembre 1960 par exemple, sur l'article 13 du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, Observation générale n°13 sur le droit à l'éducation, élaborée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies, cité in Groupe conjoint d'experts, UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR), sur le suivi du droit à l'éducation, ED/CONF./2003/610/WD1/F, 9 p, p .3, point 6.

⁶⁷ Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel et immatériel de 2003 et la Convention UNESCO de 2005 sur la protection et la promotion de diversité des expressions culturelles.

⁶⁸ Convention n°111 de 1958 concernant la discrimination dans les emplois et les formations et avec la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Enfin, la Convention n°169 de 1989 de l'organisation, constitue l'un des textes majeurs relatif aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, in Assemblée parlementaire Euro-latino-américaine, Commission des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'homme, Document de travail sur la protection des minorités de l'Union européenne, co-rapporteur Augustin DIAZ de MERA GARCIA CONSUEGRA, 23.10.2009, DT/794263FR.doc, 9 p, p. 4.

⁶⁹ Yves PLASSERAUD, *Les minorités*, Montchrestien, Clefs. Politique, Paris, 1998, 160 p, p.101.

⁷⁰ Par exemple dans le Traité de bon voisinage Hongrie-Roumanie de 1996 qui comprend en annexe une liste exhaustive d'instruments internationaux « auxquels le traité bilatéral donne une force juridique contraignante du fait de leur incorporation dans le traité » et dans laquelle nous retrouvons la déclaration de 1992 ; Marie-Hélène GIROUX, *La protection des minorités en droit international, Hongrie et Roumanie, une étude de cas*, Les éditions Thémis, Université de Montréal, 2000, 252 p, p. 154.

⁷¹ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, pp. 122-123.

s'affirme. Pour Danilo Türk⁷², la période 1975-1990 constitue un lent progrès, grâce au travail du CSCE (ancêtre de l'OSCE) (1), avant que la chute du Mur de Berlin et l'intégration vers l'Est⁷³ n'entraînent une réévaluation partielle de la situation. Elle sera exercée à la fois par le Conseil de l'Europe (2) et par l'Union européenne, dans la mesure où le problème des minorités est d'une importance cruciale « pour l'avenir »⁷⁴ (3).

1. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

Le CSCE, puis l'OSCE en tant que successeur depuis 1995, a été la première organisation régionale à se saisir de la question minoritaire en Europe. En favorisant une approche globale et pluridimensionnelle, elle s'impose comme une instance de dialogue dont la contribution sera essentielle pour garantir la stabilité internationale⁷⁵. À ce titre, l'Acte final d'Helsinki de 1975 qui constitue le point de départ de cette démarche, associe en pleine guerre froide les membres des deux grands blocs⁷⁶.

Le texte approuvé par consensus⁷⁷ reconnaît notamment dans son « décalogue » : l'inviolabilité des frontières, le règlement pacifique des différends, le respect des droits de l'homme mais aussi celui des minorités⁷⁸. Même si l'approche s'inscrit dans une dimension individualiste⁷⁹, il s'agit de la première référence aux droits des groupes depuis la fin de la guerre. Un chapitre spécial de l'accord intitulé « Suites de la Conférence », envisage alors le mécanisme de « suivi » qui devra être mis en place pour assurer sa bonne application. Mais ni la réunion⁸⁰ de Madrid (1980-1983), ni celle de Belgrade deux ans plus tôt, n'apporte pas de modification au

⁷² Danilo TÜRK, « Le droit des minorités en Europe », in GIORDAN Henri (dir.), *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, éd. Kimé, Paris, 1992, pp.447-478, 459 p, cité in Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 127.

⁷³ Peter KOVACS, *La protection...*, *op.cit.*, p. 16.

⁷⁴ Bronislaw GEREMEK, « avant-propos », in Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités et droits de l'Homme : L'Europe et son double*, Collections Axes essais 9, Bruylant LGDJ., Bruxelles Paris, 1994, 199 p, p. 7.

⁷⁵ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 149.

⁷⁶ Jean-Dominique GIULIANI, « La Russie, L'Ukraine et le droit international », *Question d'Europe*, n°344, 16 février 2015, Fondation Robert Schuman, pp.1-7, p.2.

⁷⁷ Comme le souligne Gaetano PENTASSUGLIA, il existe un débat doctrinal sur le caractère contraignant des actes de l'OSCE, même si la très grande majorité-presque unanimité- semble ne reconnaître que des obligations politiques, in Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, pp.149-150. Voir en ce sens, Jean-François PREVOST, « Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », *AFDI*, 1975, vol.21, pp. 129-153, voyant plutôt une forme de « droit directif » ; Jean-François PREVOST, *ibid.*, p. 153.

⁷⁸ Principe VII §4 de la corbeille I, mais aussi corbeille III relative à l'éducation, concernant le cas spécifique des minorités nationales, le principe VIII de la Corbeille I, vise quant à lui le droit des peuples et leurs droits à disposer d'eux-mêmes, à entendre plutôt dans le cadre de la décolonisation

⁷⁹ Éric REMACLE, « La CSCE et les droits des minorités nationales », *Politique étrangère*, 1993, volume 58, n°1, pp. 141-154, p. 142.

⁸⁰ Prévue dans « Suite de la Conférence », point 2 alinéa b (p.66) de l'Acte final

traitement des minorités⁸¹. Le document de clôture de la réunion de Vienne (1986-1989)⁸² doit au contraire, à la faveur d'un climat politique plus clément, montrer un caractère plus ambitieux⁸³. L'importance politique des contentieux minoritaires dans une Europe orientale en pleine *Perestroïka*, est telle qu'il n'est plus question pour les États de l'Ouest d'éluder le problème. Le document final reprend l'engagement des États participants d'assurer une protection la plus large possible et la reconnaissance d'un droit à l'identité dans un projet collectif⁸⁴. Une « Conférence sur la dimension humaine » – terme englobant les principes humanitaires de la 3^e corbeille et les engagements tirés du Principe VII – en trois phases est prévue pour assurer l'évaluation et le suivi des accords formulés à Vienne. Ce n'est pas la première d'entre elles (Paris), qui apporte de nouvelles réponses, mais bien la suivante, qui se tient à Copenhague en 1990, perçue par la doctrine⁸⁵ comme une étape déterminante. La chute du Mur facilite d'autant plus les négociations qu'en bouleversant les fidélités héritées de Yalta, elle rend prioritaire le sort des minorités. D'ailleurs, la question occupe un chapitre entier (le chap. IV) sur les cinq que contient la déclaration finale. Mais la préparation de la Conférence fait apparaître de nouvelles lignes de fractures autant en Europe de l'Est qu'en Europe de l'Ouest⁸⁶. Il est vrai que la nouvelle donne géopolitique penche progressivement vers une autonomisation du droit des minorités qui inquiète de nombreux États, à l'instar de la France, de l'Espagne, de la Roumanie ou de la Grèce et de la Bulgarie.

Le Document de la réunion de Copenhague qui est dépourvu de force contraignante, réaffirme notamment le principe classique de l'intangibilité des frontières (§37), demeure important et original. Ainsi, au §32 les rédacteurs ont favorisé une approche volontariste de la condition minoritaire qui tranche implicitement avec le Principe VII de l'Acte final⁸⁷. C'est un choix individuel, au bénéfice duquel aucun « désavantage ne peut (en) résulter ». Le document, allant au-

⁸¹ Victor-Yves GHEBALI, « La question des droits de l'homme à la réunion de Madrid sur les suites de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *AFDI*, 1983, vol.29, pp.59-80, p. 75.

⁸² Victor-Yves GHEBALI, *ibid.*, pp.60-61.

⁸³ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 151.

⁸⁴ Stéphane PIERRE-CAPS, *La Multination*, *op.cit.*, p. 175.

⁸⁵ Faisant suite à la chute du Mur de Berlin, il convient de consacrer l'existence « d'une conception unique des droits de l'homme », Victor-Yves GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité pan-européenne, de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996, 741 p, p.451, cité in Mouloud BOUMGHAR, « La dimension humaine de l'OSCE et ses réunions d'examen », *Droits fondamentaux*, n°1, juillet-décembre 2001, pp.181-190, p. 182.

⁸⁶ Éric REMACLE, « La CSCE et les droits... », *art.cit.*, p. 144.

⁸⁷ Éric REMACLE, *ibid.*, p.145.

delà de l'approche traditionnelle de non-discrimination (§40), reconnaît la possibilité pour les minorités de bénéficier de droits collectifs visant à utiliser, à préserver, mais aussi à développer leurs singularités identitaires « sous toutes ses formes »⁸⁸. Cependant, à rebours, ce texte marque aussi une certaine stagnation. L'opposition de la France à la proposition de René Felber d'assurer un suivi avec une conférence thématique ou l'échec du projet italien de charte des droits des minorités nationales⁸⁹ brisent un mouvement de consolidation d'un droit européen des minorités en gestation.

La réunion d'experts à Genève du 1^{er} au 19 juillet 1991, la première de la CSCE sur les minorités, est rattrapée par la crise yougoslave⁹⁰. Le décroisement récent de l'Europe influence alors ses résultats qui s'organisent en un triptyque : intérêt international des problèmes liés aux minorités (ce qui n'est pas sans rappeler la SDN), envoi d'observateurs pour les élections, développement de la coopération transfrontalière⁹¹. Si le contenu normatif ne connaît pas d'évolution substantielle, la Conférence de Moscou⁹² qui fait suite à celle de Genève (septembre à octobre 1991), vient étendre les garanties⁹³ avec la mise en place de missions d'experts et de rapporteurs dans lesquelles l'accord de l'État intéressé n'est pas nécessaire⁹⁴.

Malgré des progrès réalisés, la question des Balkans a mis en évidence l'insuffisance des capacités opérationnelles de la CSCE à intervenir avec la célérité et la force nécessaires. Lors de la réunion de suivi d'Helsinki de 1992 est créé un poste de Haut-Commissaire aux minorités nationales⁹⁵, véritable acteur d'une diplomatie

⁸⁸ Y compris sous la forme d'autonomie locale (§35).

⁸⁹ Éric REMACLE, « La CSCE et les droits... », *art.cit.*, p. 146.

⁹⁰ C'est en Slovénie, pays le plus homogène et république la plus développée de Yougoslavie qui déclara son indépendance le 25 juin 1991, approuvé par 88% des slovènes lors du référendum du 23 décembre 1990, qu'éclata la crise avant d'entraîner le jour même la Croatie.

⁹¹ Éric REMACLE, *ibid.*, p.148, néanmoins, pour l'auteur, le texte connaît deux lacunes principales : Absence de prise en compte des droits des minorités concernant les langues et l'enseignement, mais aussi, l'absence de mécanismes spécifique de protection ; réunion dont les résultats « furent toutefois particulièrement décevants » ; Florence BENOIT-ROHMER, in *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités*, Institut international de la démocratie, éd du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 183 p, p. 26.

⁹² La troisième session de la Conférence sur la dimension humaine de Moscou du 10 septembre au 4 octobre 1991.

⁹³ Florence BENOIT-ROHMER, *La question...*, *op.cit.*, p.28.

⁹⁴ Le §9 du document de Moscou prévoit deux alternatives : Soit un État a adressé à un État une requête à un autre État en vertu du §8 et que ce dernier n'a pas constitué sous les 10 jours une mission d'experts, soit les résultats des sont jugés insuffisants pour résoudre la question pour laquelle ils ont été saisis, il peut avec l'appui d'au moins cinq autres États demander la constitution d'une mission de rapporteurs de la CSCE. C'est pour la Yougoslavie qu'est constituée la première mission de rapporteurs envoyée du 12 décembre 1991 au 10 janvier 1992. Avec la guerre du Nagorno-Karabakh, elle sera « le triste terrain d'expérimentation [...] du nouveau rôle de la CSCE » ; Éric REMACLE, « La CSCE et les droits... », *art.cit.*, p. 149.

⁹⁵ C'est l'ancien ministre des Affaires étrangères, député et diplomate néerlandais, Max van der STOEL qui devient le 1^{er} janvier 1993, le premier Haut-Commissaire, poste qu'il occupa jusqu'au 30 juin 2001, Sabine RIEDEL, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, 2002,

préventive⁹⁶. La Conférence parachève aussi l'institutionnalisation de l'organisation⁹⁷ qui deviendra l'OSCE après le Sommet de Budapest des 5 et 6 décembre 1994, durant lequel les 52 États présents réitèrent leurs engagements concernant les minorités nationales⁹⁸. Les sommets de Lisbonne et Istanbul qui suivent n'apportent pas d'innovation majeure en la matière⁹⁹ et à partir de 1993, divisés sur l'étendue et la nature des normes, l'organisation préfère aborder la question des minorités sous l'angle de la promotion des Rom/Sinti et sous celui plus ciblé de l'intervention préventive ou de missions spécifiques de longue durée¹⁰⁰. Avec l'aide du Haut-Commissaire, certains problèmes nécessitant une attention particulière¹⁰¹ sont identifiés : la question éducative est prise en compte par les Recommandations de La Haye de 1996 et la question linguistique par les Recommandations d'Oslo de 1998 suivies en septembre 1999 de la question de l'intégration et de la participation des minorités nationales dans la vie publique, prévues par les Recommandations dites de Lund¹⁰².

Cependant, la Russie va témoigner d'une méfiance grandissante à l'égard de l'institution, qu'elle juge trop polarisée. La CSCE, puis l'OSCE demeure pourtant la seule organisation à pouvoir constituer un espace de dialogue indispensable à

vol.67, n°3, pp.647-664, p.653 et Alice NEMCOVA, « Helsinki 1992 : les défis du changement », *Le magazine de l'OSCE*, 2010, n°4, 43 p, pp. 8 et 9.

⁹⁶ Chapitre II, § 2.

⁹⁷ Doté d'un Conseil des ministres des Affaires étrangères, d'un Secrétariat, d'une Assemblée parlementaire et d'un Centre de prévention des conflits.

⁹⁸ Joseph YACOUB, *Au-delà des minorités, une alternative à la prolifération des États*, Les éditions de l'Atelier, Paris, 2000, 234 p, p. 58 ; v. notamment la Partie VIII de la Déclaration de Budapest, version corrigée du 27 janvier 1995, relative à la dimension humaine, §2, 21, 22 complétés par les §23 et 24 concernant les Rom et les Sinti.

⁹⁹ Le Président Boris ELTSINE à Lisbonne (2-3 décembre 1996) allait faire obstacle à une déclaration critique vis-à-vis des Serbes de Bosnie-Herzégovine et absence des chefs d'État russe et américain. Dans la Déclaration du Sommet d'Istanbul (18 et 19 novembre 1999) les membres rappellent leur attachement à la nature multiethnique de la Bosnie (§6) et sur la nécessaire recherche du solution politique en Tchétchénie tout en réaffirmant « avec force que nous reconnaissons pleinement l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie et condamnons le terrorisme sous toutes ses formes » (§23).

¹⁰⁰ Victor-Yves GHEBALI, *Le rôle de l'OSCE en Eurasie du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*, DCAF, Bruylant, Bruxelles, 2014, 813 p, pp.23 et 24. L'auteur dresse aussi les principales missions préventives réalisées par Max van DER STOEL dans le cadre de son long mandat (janvier 1993-30 juin 2001) en faveur des minorités : La question des minorités russophones d'Estonie et de Lettonie (p.515), la question des minorités albanaises en Macédoine (p.522), la question des minorités hongroises en Slovaquie et en Roumanie (p.527), la question des minorités russes et tatares en Ukraine (p.546) et en dehors de ces « cas majeurs » en Europe : Minorités grecques en Albanie, minorités serbes en Croatie, minorités albanaises au Kosovo (plus Serbie & Monténégro), minorités albanaises et minorités macédoniennes en Grèce, minorités roumaines en Transnistrie et minorités russes de Moldavie, minorités russes et polonaises en Lituanie, minorités ukrainiennes en Russie et minorités russes en Ukraine (p.559) et enfin, les Roms (p.573) ; Victor-Yves GHEBALI, *ibid*.

¹⁰¹ Recommandations de La Haye relatives aux droits des minorités nationales en matière d'éducation (1996) et les Recommandations d'Oslo relatives aux droits linguistiques des minorités nationales (1998), Recommandations de Lund sur la participation des minorités nationales à la vie publique & note explicative, HCMN, septembre 1999, La Haye, 36 p, p.4

¹⁰² Ingrid ROY, « Le droit de participation des minorités à la vie de l'État : exemples de solutions intégratives et autonomistes », *Revista de llengua i dret*, 2009, n°52, pp.227-274, p.23.

l'apaisement des conflits qui émaillent l'espace post-soviétique. Dans ce contexte, la crise ukrainienne montre avec une particulière acuité à quel point la dimension émotionnelle d'une identité peut s'embraser. La question linguistique y transcende souvent les débats sociétaux et prend à contrepied aspirations et fidélités souvent contradictoires¹⁰³. Dans la gestion de ces tensions, l'OSCE s'implique à trois niveaux : suivi régulier au Conseil permanent et au Forum de coopération en matière de sécurité, déploiement sur zone d'une mission d'observation et accompagnement et suivi des accords conclus à Minsk entre les parties¹⁰⁴.

2. Les travaux du Conseil de l'Europe en faveur des minorités

La poursuite de l'intégration vers l'Est avec les anciennes Républiques soviétiques permet au Conseil de l'Europe d'étendre le projet paneuropéen d'harmonisation¹⁰⁵ autour de principes communs¹⁰⁶ tels que « la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁰⁷. Afin de réaliser cette communauté de *droit* et de *valeurs*, la CESDH, adoptée le 4 novembre 1950¹⁰⁸, est associée à une cour de justice¹⁰⁹ qui en assure l'effectivité. Mais si l'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1255, fait de la protection des minorités « l'une des missions les plus importantes du Conseil de l'Europe »¹¹⁰, les tentatives d'intégration de ce principe dans la Convention ont été vaines (a). Cette protection étant essentiellement assurée par le recours à la clause de non-discrimination (b).

¹⁰³ Denis DAFFLON, « Les Russes d'Ukraine : un enjeu lié à la définition de l'identité nationale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2008, vol. 39, n°1, pp. 95-120, in Katia KOSTYLYOVA, « Les Russes de l'étranger proche et la question de la diaspora », *Langues et identités en Ukraine, Education et Sociétés plurilingues*, juin 2008, n°24, pp. 41-52.

¹⁰⁴ Pour Éric REMACLE, outre « l'élaboration de principes généraux », l'envoi de missions d'experts ou de rapporteurs lors de la crise yougoslave (et d'une certaine manière celle du Nagorna- Karabakh) et l'intervention complémentaire du Conseil de l'Europe et de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU ont constitué l'embryon « d'un système international de protection des droits des minorités », Eric REMACLE, *art. cit.*, p. 149.

¹⁰⁵ « Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social » : article 1. a du statut du Conseil de l'Europe.

¹⁰⁶ Florence BENOÎT-ROHMER, Heinrich KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe : vers un espace juridique paneuropéen*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 267 p, p. 131.

¹⁰⁷ Article 1. b du statut du Conseil de l'Europe mais aussi, article 3.

¹⁰⁸ Entrée en vigueur le 3 septembre 1953, ratifiée par la France seulement le 3 mai 1974 par Alain POHER alors Président de la République par intérim.

¹⁰⁹ Jean-François RENUCCI, *Introduction générale à la Convention européenne des droits de l'Homme, Droits garantis et le mécanisme de protection*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 135 p, p. 6.

¹¹⁰ Recommandation 1255 (1995) relative à la protection des minorités nationales, §1.

a. *Les tentatives d'une protection spécifique*

La question des minorités n'a jamais été ignorée au sein du Conseil de l'Europe et dès 1949 la Commission reconnaît à l'unanimité « l'importance de ce problème »¹¹¹, sans pour autant aller jusqu'à sa consécration. Le souvenir de la SDN est trop présent pour espérer cette évolution. En 1961, dans sa Recommandation 285, l'Assemblée parlementaire préconise d'inclure dans le 2^{ème} Protocole additionnel à la Convention¹¹², une disposition relative aux droits des minorités. Une telle disposition devait élargir l'assiette des droits protégés par le texte initial et le 1^{er} Protocole, en reconnaissant aux personnes appartenant à une minorité nationale « d'avoir leur propre vie culturelle », « d'employer leur propre langue », d'en assurer l'enseignement et de « pratiquer leur propre religion », dans les « limites assignées par l'ordre public ». Mais, en 1973, le Comité d'experts estime qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter cette disposition spécifique¹¹³. Ce n'est qu'à la faveur de l'évolution politique de l'Europe de l'Est que la question retrouve une certaine actualité¹¹⁴. Dans la Recommandation 1134¹¹⁵, l'Assemblée parlementaire tient non seulement à souligner l'importance du respect des droits des minorités, qui constitue un facteur essentiel « de paix, de justice, de stabilité et de démocratie »¹¹⁶ (§4), mais aussi une source de richesse et de vitalité (§5). Elle recommande notamment d'insérer dans la Convention ou dans un autre texte, des mesures spéciales en faveur des minorités, tout en soulignant l'importance de les associer à une clause générale de non-discrimination¹¹⁷ (§10). Face à l'inertie du Comité des ministres, l'Assemblée adopte en janvier 1993, une nouvelle Recommandation (1201) dans la continuité des

¹¹¹ Rapport présenté par P.H TEITGEN, au nom de la Commission des Questions Juridiques et Administratives sur *l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux*, 1^{ère} session, 15^e Séance de l'Assemblée Consultative, Doc.77, §11, 5 septembre 1949, in Recueil des Travaux Préparatoires, vol.1, Commission préparatoire du Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Assemblée consultative, 11 Mai-8, Septembre 1949, Martinus Nijhoff, La Haye, 327 p, p.221 ; Peter LEUPRECHT, « Les droits des minorités linguistiques, Le Conseil de l'Europe et les droits des minorités », *Les Cahiers du Droit*, mars 1986, vol.27, n°1, p.203-213, p. 204 ; Florence BENOÎT-ROHMER, in KALEIDOSCOPE, 6 EJIL, 1995, pp.573-597, p. 573.

¹¹² Annuaire de la Convention européenne des droits de l'Homme, Commission et Cour européenne des droits de l'Homme, Martinus Nijhoff, La Haye, 1962, 682 p, p. 105.

¹¹³ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.128.

¹¹⁴ Gaetano PENTASSUGLIA, *ibid.*, p.136.

¹¹⁵ Recommandation 1134 de l'Assemblée Parlementaire, texte adopté le 1^{er} octobre 1990, 14^e séance.

¹¹⁶ Sujet longtemps ignoré par « des régimes autoritaires » (§6).

¹¹⁷ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *ibid.*, p.136.

précédentes¹¹⁸, reprenant les principales dispositions de la Recommandation 1134. Elle apporte une innovation à l'article 11 en préconisant d'accorder aux minorités, majoritaires dans une région, « le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial », à la double condition néanmoins que cette organisation soit conforme à la législation nationale de l'État et à une situation historique et territoriale « spécifique ». La présence de ce texte, intégré dans de nombreux accords bilatéraux de coopération et de bon voisinage¹¹⁹, lui confère une autorité véritable. La Directive 484 de l'Assemblée¹²⁰ va plus loin en chargeant la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de veiller au respect, par les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe (article 2.2), des obligations contenues dans le projet de protocole¹²¹. Cependant, en réponse à la Recommandation 1492 (2001)¹²², le Comité des ministres, de nouveau sollicité sur l'ajout d'un protocole additionnel à la CESDH inspiré par la Recommandation 1201, a jugé cette initiative prématurée. En effet, il estime alors suffisant le spectre de la protection assurée par le Protocole n°12 en matière de non-discrimination¹²³.

Dans sa réponse¹²⁴ à la Recommandation 1994 (2012), le Comité des ministres, s'il « partage les préoccupations de l'Assemblée quant à l'importance de la protection des minorités nationales » (au §1), n'estime pas nécessaire de compléter l'arsenal juridique déjà existant (au §2) et rejette une nouvelle fois, de manière explicite, l'idée d'un protocole additionnel à la Convention¹²⁵. La Recommandation 2040 (2014) ne fait d'ailleurs aucune mention du projet, mais l'Assemblée parlementaire, résignée, ne

¹¹⁸ Recommandation 1201 (1993) relative à un *Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités*, §1 : « L'Assemblée rappelle ses Recommandations 1134 (1990) et 1177 (1992) et ses Directives n°s 456 (1990) et 474 (1992) relatives aux droits des minorités... ».

¹¹⁹ René BUSTAN, *Les relations...*, *op.cit.*, p. 684. Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.137.

¹²⁰ Directive 484 (1993) relative à un *protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités*.

¹²¹ Florence BENOÎT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 181 p., p. 38. Confirmé par la Directive 508 (1995) relative au respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe, article 7.

¹²² Recommandation 1492 adopté le 23 janvier 2001, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, voir notamment les § 7 et 12.

¹²³ Doc 9492. Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1492 (2001), p. 2 et 5. « Un ajout Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales », Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc 12879, du 23 février 2012, p. 11.

¹²⁴ Réponse du Comité des ministres à la Recommandation 1994 (2012) sur un *protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales*, Doc 13097, 21 janvier 2013.

¹²⁵ Ce protocole accorderait non seulement des droits matériels aux minorités et à leurs membres, mais aussi la possibilité de bénéficier de la procédure visée par l'article 34 de la CESDH ; aussi, « Un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales », Rapport de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme, Doc 12879 du 23 février 2012, p. 1.

cachera pas son inquiétude concernant l'évolution du sort des minorités, dont le sujet est d'une « importance capitale » pour la paix et la stabilité en Europe¹²⁶.

b. *Le recours à la clause de non-discrimination*

Le Comité des ministres, dans sa réponse visant à rejeter toute nouvelle contribution normative, se fonde sur les dispositions des instruments du Conseil de l'Europe, notamment sur celles contenues dans la CESDH¹²⁷. Conformément à l'esprit individualiste de la Convention¹²⁸, la Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée réticente à garantir des « droits spécifiques aux minorités »¹²⁹. Le groupe n'est alors pris en compte qu'indirectement, par le truchement des droits reconnus aux individus dont l'exercice se fait généralement en collectivité. La mobilisation des articles relatifs à la liberté de conscience et de religion¹³⁰ (article 9), à la liberté d'expression (article 10) et d'association (article 11), permet de prendre en considération plus facilement cette dimension collective des minorités¹³¹ et d'assurer un « véritable pluralisme [...] inhérent à la notion de société démocratique »¹³². En effet, dans la Convention, seul l'article 14 fait mention des minorités nationales¹³³, au terme d'une liste de 13 points qui énumère des discriminations prohibées¹³⁴, inspirés pour la plupart de la DUDH. Cependant, cet

¹²⁶ Résolution 1985 (2014), § 1.

¹²⁷ Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1994 (2012) sur Un protocole additionnel..., *rap.cit.*, § 2.

¹²⁸ Anastasia ILIOPOULOU-PENOT, « Convention EUD : Article 14 : Non-discrimination », *Répertoire européen*, avril 2014, pp.3-13, p. 6.

¹²⁹ Affaire concernant les Lapons de Norvège, n° 9278181, déc. 3/10/83 D.R. 35, p.30 ; cité in RENAUT-COUTEAU Armelle, « La protection des minorités en Europe, Le difficile compromis entre les exigences de droit interne et du droit international », in Arnaud de RAULIN, OULD Sidi Mohamed ABDALLAH, Gourmo LÔ (dir.), *Droit, Culture et minorités*, L'Harmattan, AUF., 2009, 387 p, pp.259-285, p. 266 (nbp 20).

¹³⁰ Par exemple, Cour EDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, 26 septembre 1996, *Manoussakis c. Grèce, Eglise métropolitaine* [...] ; concernant le pluralisme religieux.

¹³¹ Joëlle PILORGE-VRANCKEN, « La protection des droits fondamentaux des minorités nationales par les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme en Europe et en Afrique : étude comparative », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université Liège*, 2015, n°1, pp.5-29, p. 18.

¹³² Cour EDH, 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, § 115 et 116, cité in Joëlle PILORGE-VRANCKEN, *La protection...*, *Art.cit.*, p.19. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Documents de séance, session ordinaire de 2004 (2^e partie) 26-30 avril 2004, Volume III, Documents 9898, 10062-10109, éd. du Conseil de l'Europe, 374 p, p. 55.

¹³³ V. *X c. Autriche* (Requête n°8142/78 CommEurDH, décision du 10 octobre 1979, DR 18, 1980), §1, cité in Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p. 131.

¹³⁴ Cour de Cassation, rapport annuel de 2008, 3^e partie : Etude, « Les discriminations dans la jurisprudence de la Cour de cassation », Propos préliminaire sur l'application par la Cour de cassation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, p.65. Pour la définition en droit international de la *discrimination*, le rapport en p.66 donne : « discriminer, c'est traiter de façon inégale des situations semblables ou traiter de façon égale des situations dissemblables, sans justification objective ou raisonnable » v. Observation générale n°18 du 9 novembre 1989 du Comité des droits de l'homme des N.U ; observation du juge Tanaka dans l'arrêt de la CIJ de 1968 concernant le Sud-Ouest africain, CEDH 29 avril 2002 *Pretty c. R.U.*

article n'ayant pas d'application indépendante, tout contentieux soulevé sur son fondement doit être combiné à un droit ou une liberté fondamentale énoncé dans la Convention ou dans l'un de ses protocoles¹³⁵.

En dehors des articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 6 (1) (droit à un procès équitable)¹³⁶, la protection « par ricochet » s'exerce aussi en matière d'éducation (article 2 du premier protocole) et de respect de la vie privée et familiale (article 8). Ces deux dernières dispositions associées à l'article 14 en appui des prétentions des requérants donneront avec *l'affaire linguistique belge*¹³⁷, le premier grand arrêt de la CEDH concernant les minorités. C'est d'ailleurs sur le fondement du respect de la vie privée et familiale, combiné au principe de non-discrimination et de l'article 1 du premier protocole (protection des biens), que la Cour va opérer avec l'arrêt *Chapman* un « saut qualitatif »¹³⁸ en s'engageant dans une « voie plus favorable aux minorités »¹³⁹. Elle concerne en l'espèce la communauté tsigane. La CEDH, revenant sur son précédent *Buckley*, devait se rallier au point de vue défendu à l'époque par l'ancienne Commission¹⁴⁰, beaucoup plus audacieuse. Les juges vont ainsi protéger au §73, le respect du mode de vie traditionnel de la requérante¹⁴¹ au regard de l'article 8 de la Convention. La Cour qui a reconnu dans son arrêt *Assenov* la particulière vulnérabilité de la communauté tsigane¹⁴² va même plus loin. Au nom d'un « consensus international »¹⁴³ elle met à la charge des États une obligation positive,

¹³⁵ Arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. R.U* ; Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.132 ou en droit interne, Cour de cassation, arrêt de la chambre commerciale du 27 septembre 2005 (Bull.2005, IV, n°184, pourvoi n°03-15245)

¹³⁶ Joëlle PILORGE-VRANCKEN, *La protection...*, *art.cit.*, p. 16.

¹³⁷ Cour EDH, *Affaire linguistique belge*, 23 juillet 1968, série A, n°6. Cet arrêt est « toujours considérée comme ayant débouché sur l'un des principaux arrêts rendus en matière de discrimination en vertu de l'article 14 de la ConvDH » ; Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p. 131, v. aussi Robert PELLOUX, « L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge (fond) », in *Annuaire français de droit international*, 1968, volume 14, pp. 201-216.

¹³⁸ Frédéric SUDRE, « A propos de l'autorité d'un « précédent » en matière de protection en matière de protection des droits des minorités, obs. sous l'arrêt Chapman », *RTDH*, Juillet 2001, n° 47, pp.887-915, p. 910, cité in Laure MILANO, « Les minorités- L'influence de la CEDH », in Philippe ICARD (dir.), *Les minorités au sein de l'Union européenne*, éd. ESKA, CREDESPO, Paris, 2014, 147 p, pp.51-65, p. 55.

¹³⁹ Florence BENOÎT-ROHMER, « La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire : une avancée décisive sur le plan des principes (en marge de l'arrêt Chapman) », *RTDH*, 2001, n°48, pp.999-1015, p. 999.

¹⁴⁰ PENTASSUGLIA Gaetano, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.129. Jaume FERRER LLORET, Susana SANZ CABALLERO, *Proteccion de personas y grupos vulnerables : Especial referencia al Derecho Internacional y Europeo*, Tirant lo blach, Valencia, 2008, p. 223.

¹⁴¹ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 130, Laure MILANO, « *Les minorités...* », *art.cit.*, p. 55.

¹⁴² En reconnaissant « les besoins particuliers des minorités » ainsi que « l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité, leur mode de vie » (§93), l'arrêt par sa formulation relativement souple, vise l'ensemble des minorités à qui la Cour assure, pour la première fois, une protection directe.

¹⁴³ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.130, Florence BENOÎT-ROHMER, *La Cour ...*, *op.cit.*, p. 1005.

pour permettre à ses membres de « suivre leur mode de vie »¹⁴⁴ (§96). Cependant, pour le Professeur Benoît-Rohmer, le juge n'est pas venu préciser le contenu de l'obligation que les États doivent supporter, ne voulant pas « se lier pour l'avenir dans un domaine aussi sensible et aussi brûlant que celui des minorités nationales ». La Cour se garde ainsi une marge d'appréciation pour les espèces qui lui seront soumises ultérieurement¹⁴⁵. Mais, avec son arrêt *D.H c. République Tchèque* de 2007, la CEDH va opérer une évolution majeure : sur le fondement des articles 2 du premier Protocole et 14 de la Convention, les juges vont reconnaître une discrimination indirecte à l'égard d'un groupe minoritaire¹⁴⁶ dans son ensemble et non plus seulement d'un individu « ponctuellement défavorisé »¹⁴⁷.

Si la Cour a rappelé dans l'arrêt *Dimitrescu*¹⁴⁸ son attachement au caractère impératif de non-discrimination, elle a admis assez tôt avec l'arrêt *Thlimmenos*, la possibilité d'un traitement différentiel (§44), notamment lorsque la population visée est particulièrement vulnérable¹⁴⁹. Cependant, malgré ces évolutions, pour une partie de la doctrine, les juges hésitent encore à traiter la question des minorités à travers la CESDH¹⁵⁰. Selon ces auteurs, ce n'est pas tant le contenu de la Convention qui rend cette protection encore insuffisante que l'application qui en est faite par le juge¹⁵¹.

c. Vers une protection renforcée

Pour s'adapter aux évolutions socio-politiques du tournant des années 1990, le Conseil de l'Europe s'enrichit de nouveaux instruments destinés à mieux prendre en compte les minorités. Dans cet objectif, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (i) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ii) vont jouer un rôle essentiel. Ces textes présentent l'originalité d'une certaine complémentarité prenant en compte à la fois des droits subjectifs, mais aussi, pour la

¹⁴⁴ Dans l'arrêt *Munoz Diaz*, la Cour va plus loin dans la reconnaissance du mode de vie traditionnel, en l'espèce Rom, comme pouvant influencer la manière d'appliquer les lois (§60 et 61).

¹⁴⁵ Florence BENOÎT-ROHMER, *Les minorités quels droits ? ...*, *op.cit.*, p. 107.

¹⁴⁶ Laure MILANO, « *Les minorités...* », *art.cit.*, p. 57, l'auteure souligne que la CJCE avait déjà reconnu ce type de protection dès 1974.

¹⁴⁷ Edouard DEBOUT, « Vers une protection de l'égalité « collective » par la Cour européenne des droits de l'homme ? (En marge de l'arrêt *D.H et autres c. République Tchèque* du 7 février 2006) », *RTDH*, 2006, n°68, pp. 851-883, p. 853.

¹⁴⁸ CEDH, 3 juin 2008, *Dimitrescu c. Roumanie*, Rapport annuel de la Cour de cassation, *rap.cit.*, p. 66.

¹⁴⁹ Arrêt *Orsus et autres c. Croatie* du 16 mars 2010, §147, concernant la scolarisation des enfants Roms.

¹⁵⁰ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 134.

¹⁵¹ Laure MILANO, « *Minorités...* », *art.cit.*, p. 52.

Charte, la langue, dans une approche plus patrimoniale¹⁵². Cependant, partagés entre les nécessités d'une protection et la frilosité des États¹⁵³, les rédacteurs consentent à accorder une marge d'appréciation relativement souple aux autorités nationales dans leurs mises en œuvre.

i. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Adoptée en 1992, après dix ans de travaux¹⁵⁴, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'inscrit dans une démarche originale qui tranche avec les mécanismes de protection traditionnels. Partant du constat que la diversité linguistique est menacée en Europe¹⁵⁵, ce n'est pas le groupe (ou ses membres) qui est protégé, mais bien l'élément linguistique¹⁵⁶.

Le texte, qui fait preuve d'une très grande souplesse, ne donne pas de définition générale des langues régionales ou minoritaires. Trop compliqué et inutile, juge Jean-Marie Woehrling¹⁵⁷. L'article 1^{er} se contente de déterminer son champ d'application en excluant « les langues des migrants » et « les dialectes de la langue officielle »¹⁵⁸. Il incombe aux États-parties, en vertu de l'article 3, de déterminer à quels idiomes ils entendent faire bénéficier les garanties de la Charte. Cette élasticité

¹⁵² Yves PLASSERAUD, *Les minorités...*, *op.cit.*, p. 107.

¹⁵³ Ainsi, face au caractère trop contraignant des garanties introduites dans le projet d'une convention européenne pour la protection des minorités élaboré par la Commission dite de Venise (1991), le Comité des Ministres ne devait pas y donner suite. Cependant, M. BUQUICCHIO Gianni, dans son allocution : Dix ans de protection des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires, Institutions et impact (11 mars 2008) : « si le Comité des Ministres ne retint pas telle quelle cette proposition présentée en 1991, celle-ci a fortement inspiré le projet de protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme élaboré par l'Assemblée parlementaire en 1993, qui prévoyait toutefois un mécanisme de contrôle plus limité, et qui a lui-même inspiré la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ». Voir aussi sur ce point, Florence BENOÎT-ROHMER, *Les minorités, quels droits ? ...*, *op.cit.*, p. 38 et Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 138.

¹⁵⁴ Jean-Marie WOEHLING, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Un commentaire analytique*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 324 p, p. 7. Dans sa Recommandation 1201 (1993), l'Assemblée parlementaire exprime sa satisfaction : « En adoptant, le 22 juin 1992, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires - une convention du Conseil de l'Europe - le Comité des Ministres a donné satisfaction à l'Assemblée sur le premier de ces points. La charte, qui devra être à la base de la législation dans nos États membres, pourra également guider bien d'autres États dans une matière difficile et délicate » (§2).

¹⁵⁵ Alinéa 3 du Préambule.

¹⁵⁶ Marie-Hélène GIROUX, *Protection des minorités et pluralisme en Europe : l'influence décisive des institutions européennes sur les régimes de protection des minorités en France et en Hongrie*, Thèse de doctorat en droit, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, Louise ROLLAND et François CREPEAU (dir.), 2009, 336 p, p. 83 ; Jean-Marie WOEHLING, *La Charte...*, *op.cit.*, pp.15-16 et §11 du rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conseil de l'Europe, Strasbourg (5.XI.1992).

¹⁵⁷ Jean-Marie WOEHLING, *ibid.*, p.48.

¹⁵⁸ Article 1, §a, alinéa ii de la Charte, §15 du rapport explicatif, v. aussi Patrick THORNBERRY, « La Charte, le rôle et la responsabilité de l'État », in *De la théorie à la pratique : La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Conférence internationale organisée par le ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations du Royaume et le Conseil de l'Europe, Noordwijkerhout, 30 novembre-1^{er} décembre 2001, 2002, Langues régionales ou minoritaires, n°3, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, 129 p, pp. 29-36, p. 34.

se retrouve sur la nature des engagements¹⁵⁹. Si tous les États-contractants doivent respecter les objectifs communs contenus dans la Partie II (article 2§1), ils ont le droit en revanche de sélectionner « à la carte » un minimum de 35 paragraphes ou alinéas choisis en Partie III sur les 98 qu'elle contient (article 2§2)¹⁶⁰. Sept grands thèmes sont concernés : l'enseignement, la justice, les questions administratives et l'exercice des services publics, les médias, le domaine culturel, la vie économique et sociale et les échanges transfrontaliers. Cette grande flexibilité, qui rassure les autorités nationales, est la condition de son succès. Toutefois, la Charte ne crée pas directement de droits subjectifs, mais fait peser à la charge des États des obligations positives¹⁶¹. La doctrine, elle, se montre assez réservée. S'il est vrai que les engagements pris sont ambitieux, les options offertes « empêchent aussi *ipso facto* l'octroi d'une large protection dans la pratique »¹⁶².

Cependant, la Charte n'est pas une solution alternative autonome et son champ d'application s'intègre au contraire dans une approche plus générale (et classique) des droits de l'homme. Ainsi, en Préambule, il est fait référence aux nombreux instruments internationaux tels que le PIDCP, la CESDH, mais aussi aux engagements de nature politique adoptés dans le cadre de la CSCE¹⁶³. Néanmoins, l'approche choisie peut paraître un peu artificielle dans la mesure où c'est l'idiome en situation de fragilité et non le locuteur qui est protégé¹⁶⁴. Mais le rapport explicatif, comme pour nuancer cette orientation, rappelle que les obligations « devront avoir un effet évident sur la situation des communautés intéressées » (§11), ce qui devrait aider « d'une manière mesurée et réaliste » à « atténuer le problème des minorités » (§13).

¹⁵⁹ Fabrine THUILLIER, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », in *L'identité politique*, (2e séminaire de formation doctorale, Amiens, 1992-1993), Centre de Relations internationales et de Sciences politiques d'Amiens, Centre universitaire de recherches en administration publique de Picardie, Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1994, 496 p, pp.476-487, p. 479, v. aussi Agnès BLANC, *La langue de la République est le français, essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, Logiques juridiques, Les intégrales, L'Harmattan, Paris, 486 p, p. 288.

¹⁶⁰ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p. 139.

¹⁶¹ Jean-Marie WOEHLING, *La Charte...*, *op.cit.*, p. 15.

¹⁶² Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 140. Jean-Marie WOEHLING, *La Charte...*, *op.cit.*, p. 24.

¹⁶³ §27 du rapport explicatif, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe, H (95) 10

¹⁶⁴ *Ibid.*, § 11.

ii. *La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*

Lors de la Conférence de Vienne de 1993, les chefs d'États et de gouvernements des membres du Conseil de l'Europe décident de la rédaction d'une convention-cadre et d'un protocole à la CESDH pour assurer la protection des minorités nationales¹⁶⁵. Même si le second projet dont fut chargé le Comité des ministres n'a pas l'ambition de la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire, par manque de volonté politique, il est abandonné en 1996¹⁶⁶. Au contraire, la Convention-cadre, entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, devient le premier instrument multilatéral contraignant relatif aux minorités¹⁶⁷. Elle a pour objet de transformer en obligations juridiques¹⁶⁸ les engagements politiques pris dans le cadre des Conférences CSCE¹⁶⁹. En Préambule, il est d'ailleurs fait explicitement référence à la Déclaration de Copenhague¹⁷⁰, et c'est pour cette raison que le texte est également ouvert aux États non-membres du Conseil de l'Europe¹⁷¹.

Cependant, comme pour la Charte, la Convention est un acte complémentaire qui s'organise autour de dispositions programmatiques¹⁷², fixant des objectifs que doivent atteindre les États-parties. La démarche est similaire dans la mesure où le texte concilie dispositions ambitieuses tout en laissant une marge d'appréciation importante aux États dans leur mise en œuvre¹⁷³. La rédaction des différents articles¹⁷⁴ et l'usage d'une syntaxe souple, trahissent cette recherche de compromis. L'article 3, en l'absence d'une définition claire des minorités, reprend l'approche

¹⁶⁵ Annexe II de la Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993.

¹⁶⁶ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.141, Florence BENOÏT-ROHMER, *Les minorités...*, *op.cit.*, pp. 26 et 32. Le Comité des ministres tire une partie de son argumentation, pour rejeter tout protocole additionnel à la CESDH, des nombreuses dispositions concernant les minorités nationales, contenues notamment dans la Convention-cadre, Réponse du Comité des ministres à la Recommandation 1994 (2012), Doc 13097 du 21 juin 2013, §2.

¹⁶⁷ Rapport explicatif à la Convention-cadre, Strasbourg 1.II.1995, § 10

¹⁶⁸ Florence BENOÏT-ROHMER, *Les minorités...*, *op.cit.*, p.37.

¹⁶⁹ §27 du rapport explicatif de la Convention. Néanmoins, le même rapport précise que le texte prend en compte aussi l'ensemble des travaux réalisés en matière de protection des minorités v. en ce sens §22 : Déclaration de Vienne et en particulier de l'annexe II comme source d'inspiration du préambule et pour les engagements visés aux titre I et II. Mais aussi, trois autres sources (§23) : CEDH, instruments des Nations-Unies et de la CSCE (-§27).

¹⁷⁰ §11 du Préambule.

¹⁷¹ Articles 27 et 29.

¹⁷² Robert DUNBAR, « Commentaires : Les liens entre la Convention-cadre et la Charte des langues », in *Du contour au contenu, cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, actes de la conférence organisée à Strasbourg du 30 au 31 octobre 2003, éd. Conseil de l'Europe, 2004, 219 p, pp. 38-45.

¹⁷³ Florence BENOÏT-ROHMER, *Les minorités...*, *Op.cit.*, p.40, « de standards juridiques minimaux »

¹⁷⁴ Florence BENOÏT-ROHMER, *ibid.*, pp.48 et 49. En effet, l'auteur relève que les obligations sont souvent tempérées par les expressions « dans la mesure du possible » ou « s'il y a lieu » v. par exemple article 4§2 ou article 10§2 de la Convention

duale admise en droit international entre la liberté d'être traité, ou non, comme un minoritaire (subjectif) sans pour autant offrir à l'individu le choix arbitraire « d'appartenir à une quelconque minorité nationale »¹⁷⁵ (objectif). Le principe de non-discrimination énoncé à l'article 4 y trouve naturellement sa place. La Convention n'a pas cherché à constituer un catalogue autonome des droits et libertés fondamentaux¹⁷⁶. Au contraire, dans son article 7, elle ne reprend que les obligations tirées de la CESDH les plus spécifiques au regard de la protection des minorités. En effet, seules sont visées les libertés d'association, de réunion, de conscience (article 8) et d'expression (article 9)¹⁷⁷, qui permettent aux membres constituant ces groupes de manifester leur appartenance. Mais, si le texte reconnaît aussi un droit à l'existence¹⁷⁸ en prohibant toute assimilation forcée (article 5§2), cette identité¹⁷⁹ (§1) ne peut être protégée que si des droits spécifiques sont accordés. Ainsi, pour atteindre l'objectif de pluralisme culturel¹⁸⁰, la Convention consacre l'usage de la langue, notamment avec les administrations (article 10§3), le droit à l'éducation (articles 12 et 14) pour développer « un climat de tolérance et de dialogue »¹⁸¹, leur participation dans l'espace public (article 15) et dans les médias (article 9)¹⁸². La Convention reconnaît avec l'article 17, le droit pour les minorités d'établir et de maintenir des contacts transfrontaliers comme corolaire à l'article 5§1¹⁸³. Elle rappelle néanmoins à l'article 20 qu'elles doivent faire preuve de loyalisme. En effet, si les États contractants s'engagent à respecter et à mettre en œuvre les principes contenus dans la Convention¹⁸⁴, aucune disposition ne saurait être interprétée comme un droit à la sécession (article 21).

Cependant, si cette Convention est assortie d'un mécanisme de monitoring, l'Assemblée parlementaire a pu dans sa Recommandation 1255 (1995), regretter le manque de précision et de fermeté du texte et l'absence de droits subjectifs

¹⁷⁵ Rapport explicatif de la Convention § 35.

¹⁷⁶ Florence BENOÎT-ROHMER, *ibid.*, p. 56.

¹⁷⁷ Transposition des articles 9 et 10 de la CESDH.

¹⁷⁸ La Convention reconnaît le droit de conserver les patronymes (article 11), les États parties s'engagent aussi à ne pas modifier les proportions de population sur les aires géographiques où résident des minorités (article 16).

¹⁷⁹ Un parallèle avec l'article 32.3 de la Déclaration de Copenhague est possible v. Florence BENOÎT-ROHMER, *Les minorités...*, *op. cit.*, p.56.

¹⁸⁰ Rapport explicatif §39.

¹⁸¹ §71 du rapport explicatif de la Convention-cadre.

¹⁸² Gaetano PENTASSUGLA, *Minorités...*, *op. cit.*, p.143.

¹⁸³ §83 du rapport explicatif à la Convention cadre.

¹⁸⁴ Article 19.

directement invocables par les individus¹⁸⁵. C'était justement l'objectif d'un protocole additionnel à la CESDH. Mais le Comité des ministres va briser l'élan dans lequel l'institution s'était engagée, en s'appuyant sur l'existence de cette Convention, qui était censée le compléter, pour rejeter toute reprise des travaux.

3. *La contribution de l'Union européenne*

« *Europe is the Europe of minorities* »¹⁸⁶. C'est avec ces quelques mots prononcés par Romano Prodi, que le président de la Commission veut insister sur l'évolution de l'Union européenne en matière de protection des minorités. Il faut dire que jusqu'au virage politique des années 1990, avec le traité de Maastricht, elle a une nature essentiellement économique. À l'exception du principe de non-discrimination (ancien article 6 TCEE), les traités sont longtemps restés muets concernant les droits fondamentaux¹⁸⁷. L'intervention de la Cour de justice¹⁸⁸ est venue combler ce manque, mais la contribution de l'Union européenne reste encore très prudente sur notre sujet¹⁸⁹ (a). Toutefois, s'inspirant des travaux de Copenhague, elle a fait de la protection des droits de l'homme et des minorités nationales une condition à l'élargissement aux pays d'Europe de l'Est¹⁹⁰ (b).

a. La protection interne des droits fondamentaux

En l'absence de dispositions protégeant les droits fondamentaux, la Cour de justice les a intégrés par le biais des principes généraux du droit au contrôle qu'elle exerce à l'égard des mesures adoptées par les institutions européennes¹⁹¹(i). Toutefois, ce n'est que lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, que

¹⁸⁵ Article 6 de la recommandation.

¹⁸⁶ Romano Prodi président de la Commission, à Budapest, 15 avril 2001, cité in Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne et la protection des minorités : Une question de volonté politique », *Cahiers de droit européen*, n°3 et 4, 2010, pp. 425-455, p. 425.

¹⁸⁷ Claude BLUMANN, Louis DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Manuel, Lexis Nexis, 5^e éd, Paris, 2013, 863 p, p. 128.

¹⁸⁸ CJCE puis CJUE à partir du 1^{er} janvier 2009 avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

¹⁸⁹ TOURARD Hélène, « Le citoyen européen membre d'une communauté », in ICART Philippe, *Les minorités...*, *op.cit.*, pp.95-116, pp.97-98. Armelle RENAUT-COUTEAU, *La protection...*, *op.cit.*, p.284

¹⁹⁰ Sabine RIEDEL, « Minorités nationales... », *art.cit.*, pp. 647-664.

¹⁹¹ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 155.

l'Union européenne s'est dotée d'un instrument spécifique prenant en compte les droits de l'homme (ii).

i. Les minorités dans le droit primaire de l'Union européenne

L'intervention de la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE) a permis au terme d'une lente évolution d'intégrer les droits et libertés fondamentaux dans le droit primaire de l'UE. Cependant, même si l'approche antidiscriminatoire offrait déjà un moyen de contrôle (i.2), il aura fallu attendre le Traité de Lisbonne de 2009 pour que les minorités nationales soient expressément prises en compte (i.1).

i.1 Une prise en compte timide

Oubliés des traités initiaux de 1951 et de 1957¹⁹², les droits fondamentaux ne sont intégrés au droit communautaire qu'avec l'intervention audacieuse de la CJCE. En effet, dans l'affaire *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁹³, les juges reconnaissent que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect »¹⁹⁴, confirmant l'avancée réalisée un an plus tôt¹⁹⁵. Mais, en 1974, elle va encore plus loin en dégagant ces principes, non seulement du droit interne des États membres, mais aussi en tenant compte des « instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme » auxquels ces mêmes États sont parties¹⁹⁶. Cet arrêt ouvre de nombreuses possibilités au regard des travaux réalisés par les différentes organisations internationales en matière de protection des minorités¹⁹⁷. Il faut attendre le traité de Maastricht pour que cette construction prétorienne soit intégrée explicitement (article F§2) au droit

¹⁹² Frédéric SUDRE, « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam : Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? », *JCP, La Semaine juridique*, Edition générale, 7 janvier 1998, vol 72, n°1-2, pp.9-16, p.10 : C'est d'autant plus curieux que l'article 3 du Traité instituant la Communauté européenne de défense de 1952 prévoyait déjà le respect des droits fondamentaux. Mais aussi, partie III (I-1767) de l'avis 2/94 de la CJCE, Historique de la question du respect des droit de l'homme par la Communauté.

¹⁹³ CJCE. 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (affaire 11-70).

¹⁹⁴ Cité in Hubert MONET, « La Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1994, n°20, pp.501-518, p.503. Il faudra attendre l'ex article 46 TUE point d, pour que la Cour de justice soit reconnue compétente pour se prononcer sur le respect des droits fondamentaux de l'Union européenne. Claude BLUMANN, Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel...*, *Op.cit*, p.131.

¹⁹⁵ CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. ville d'Ulm-Sozialamt* (affaire 29-69). François RIGAUX, « La méthode des conflits de lois dans l'Union européenne », in Roland BIEBER (dir.), *Mélanges en l'honneur de Bernard DUTOIT*, Volume 73 de *Comparativa*, Librairie DROZ, Université de Lausanne, Faculté de Droit, 2002, 350 p, pp.253-256, p.254.

¹⁹⁶ CJCE. 14 mai 1974 *Nold c. Commission* (affaire 4-73), §13 ; Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit*, p. 155.

¹⁹⁷ Gaetano PENTASSUGLIA, *ibid*, p.156.

primaire¹⁹⁸, avant que le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 n'insère les droits de l'homme¹⁹⁹ « au cœur de l'intégration communautaire »²⁰⁰. Malgré les demandes répétées du Parlement européen²⁰¹, les textes demeurent silencieux concernant les minorités nationales, du moins jusqu'à leurs prises en compte par le Traité de Lisbonne, dont l'article 2 TUE²⁰² reprend textuellement la référence contenue à l'article I-2 du Traité constitutionnel²⁰³. Élevée parmi les valeurs de l'Union européenne, cette protection est garantie par le jeu de l'article 7, qui instaure un mécanisme de contrôle politique opéré par le Conseil au terme d'une procédure par étapes si complexe qu'elle en limite dans la pratique son application.

En effet, suite à sa saisine par l'une des institutions européennes, le Conseil, après approbation du Parlement, vérifie si les faits qui lui sont présentés constituent une violation grave des valeurs visées à l'article 2. Après avoir entendu les observations de l'État défendeur, l'article 7§3 l'habilite à sanctionner les États contrevenants. Enfin, le droit primaire, aux articles 3 alinéa 4 TUE et 167 TFUE²⁰⁴, permet à l'Union européenne d'élargir sa compétence indirecte en matière de protection des minorités, en valorisant la diversité culturelle et linguistique.

i.2 La clause de non-discrimination

Prévu initialement à l'article 7 TCEE, le principe de non-discrimination n'a initialement qu'une portée restreinte. Non seulement il ne vise que la nationalité,

¹⁹⁸ On retrouve cette idée à l'article 6§3 TUE du Traité de Lisbonne.

¹⁹⁹ Même si on retrouve une référence au §3 du Préambule de l'Acte unique européen de 1986 : « DÉCIDÉS à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale ». Mais aussi, dans la Déclaration sur l'identité européenne de Copenhague du 14 décembre 1973 à l'article 1 al.2. Frédéric SUDRE, « La Communauté... », *art.cit.*, p. 15.

²⁰⁰ Frédéric SUDRE, *ibid.*, p.9.

²⁰¹ Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne ... », *art.cit.*, p.428.

²⁰² Article 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

²⁰³ C'est « l'évolution dans la rédaction de l'ex-article 6§1 TUE, et finalement le Traité de Lisbonne, qui ont permis de clarifier l'interprétation du terme « droits de l'homme » ». En effet, la prise en compte des minorités est le fruit d'une lente évolution ; le Traité de Nice (2001) n'apportait pas de modifications spécifiques mais, la même année, dans la Déclaration de Laeken, sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001, la question des minorités allait être expressément mentionnée à la fin du §2 partie I, point, *Le nouveau rôle de l'Europe dans un environnement mondialisé* : « [...] L'Union n'est ouverte qu'aux pays qui respectent des valeurs fondamentales telles que des élections libres, le respect des minorités et l'État de droit ». Si le projet de traité constitutionnel présenté à Rome le 18 juillet 2003, s'inscrivait dans une parfaite filiation avec l'ancienne clause et ne comptait aucune référence, la publication du projet (29 octobre 2004) allait donner lieu à plusieurs amendements relatifs aux minorités, auxquels « les États membres ont été attentifs ». Ainsi, avec l'introduction de l'article I-2, « il devient claire que les droits des minorités font partie intégrante des droits de l'homme » ; Anneleen VAN BOSSUYT, *ibid.*, pp. 442-443. Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.161.

²⁰⁴ Ancien article 151 TCE.

mais son champ d'application semble limité à la nature économique de la Communauté européenne²⁰⁵. Mais, avec l'évolution politique du projet européen, le droit va progressivement s'enrichir²⁰⁶ pour intégrer les préjudices pouvant naître de la libre circulation des personnes et de son corollaire, l'installation²⁰⁷. Avec le Traité d'Amsterdam, la compétence de l'Union européenne pour édicter des normes en matière de traitements différentiels, est élargie. Le principe de non-discrimination lié à la nationalité²⁰⁸ est désenclavé pour être associé à d'autres caractéristiques : « *sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* »²⁰⁹. Cependant, si l'apport réalisé par l'article 19 TFUE est important, il n'en demeure pas moins insuffisant. En effet, cet énoncé semble graviter autour de la notion de *minorité*, en reprenant certaines de ses caractéristiques identitaires, tout en refusant de la consacrer explicitement²¹⁰. De plus, n'ayant pas d'effet direct²¹¹, « les mesures nécessaires » pour combattre ces discriminations, ne peuvent être prises (ou invoquées devant la Cour de justice) qu'au terme d'une procédure législative spéciale²¹² (§1), assez lourde (l'unanimité du Conseil et l'approbation du Parlement), au risque de la rendre moins opérante.

Malgré ces imperfections, cet article peut constituer une base juridique pour prendre en compte les groupes minoritaires et leurs membres par le droit dérivé ou

²⁰⁵ Claude BLUMANN, Louis DUBOIS, *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p. 127.

²⁰⁶ Notamment arrêt CJCE du 24 mars 1994 *Bostock* (Affaire C-2/92), point 16 : « Toutefois, la Cour avait précisé auparavant (point 19) que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires et que par suite ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences. A cet égard, comme la Cour l'a relevé dans son arrêt du 18 juin 1991, *ERT* (C-260/89, Rec. p. I-2925, point 42), dès lors qu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect ».

²⁰⁷ Article 20 §2 a TFUE (ancien article 17 TCE).

²⁰⁸ Article 18 TFUE. Le Traité d'Amsterdam insère dans le TCE un nouvel article 13, ancien article 6.a qui est un progrès par rapport à l'article 12, ex 6 qui ne visait que la nationalité.

²⁰⁹ Article 19 TFUE (ancien article 13 TCE). Mais aussi, Résolution du Parlement européen « protection des minorités et politiques contre les discriminations dans une Europe élargie » (2005/2008 (INI)), JO.UE 8 juin 2005 : « estime que les communautés nationales minoritaires traditionnelles ont des besoins particuliers qui diffèrent de ceux d'autres groupes minoritaires, que les politiques publiques devraient être davantage ciblées et que l'Union doit répondre à ces besoins d'une manière plus appropriée, étant donné que, avec l'élargissement, lesdites communautés sont désormais nombreuses dans l'Union » (§49), Anneleen VAN BOSSUYT, « L'union européenne... », *art.cit.*, p.432.

²¹⁰ Frédéric SUDRE, « La Communauté européenne... », *art.cit.*, p.14 et Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne... », *Art.cit.*, p. 431.

²¹¹ Claire MARZO, « La protection des minorités religieuses dans l'Union européenne, in Les minorités au sein de l'Union européenne », Philippe ICAR (dir.), *Les minorités...*, *op.cit.*, pp.67-92, pp. 82-83.

²¹² Le §2 de l'article 19 TFUE par dérogation au § précédent, conformément à la procédure législative ordinaire permet au Parlement et au Conseil « [d'] adopter les principes de base des mesures d'encouragement de l'Union, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 ».

par la jurisprudence²¹³. En effet, sur le fondement de l'ancien article 13 TCE, la Directive 2000/43 CE est le premier acte interdisant les discriminations fondées sur la race ou les origines ethniques²¹⁴ qui contient au considérant 8 une référence, isolée, aux minorités²¹⁵ (« ethniques »). Or, ce texte s'inspire largement des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme y compris du PIDCP (considérant 3), mais aussi du respect de la vie privée et familiale (considérant 4)²¹⁶, qui permettent, au regard des nombreux travaux réalisés, de protéger certaines manifestations culturelles. La Décision du Conseil du 27 novembre 2000 (2000/750/CE)²¹⁷ complète le dispositif en créant un plan quinquennal (2001-2006) complet de lutte contre les discriminations. Cependant, adopté sur la base de l'ancien article 13, il se contente de mentionner la « race »²¹⁸, les origines ethniques et la religion²¹⁹, autant de caractéristiques qui constituent, il est vrai, des éléments importants de l'identité des minorités²²⁰. Ainsi, ces mesures ne sauraient être entendues comme des substituts à une protection adéquate, mais au contraire comme une approche prophylactique.

²¹³ C'est en invoquant la Directive 2000/43 CE (en l'espèce article 2 §2, sous b), combinée aux articles 18 et 21 TFUE que les requérants membres de la minorité polonaise de Lituanie s'opposent à la modification de leur patronyme en caractères lituanien. A ce titre, le Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas (Premier tribunal du district de Vilnius), saisie la CJUE (recours préjudiciel) dans l'arrêt Malgožata Runevič-Vardyn du 12 juillet 2011 (affaire C-391/09) : Si pour la Cour il n'y a pas en l'espèce une « restriction aux libertés par le traité à tout citoyen de l'UE » et rejette l'application de la Directive soulevée par les requérants, les juges vont néanmoins, par le recours à l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux, procéder à une extension de leur contrôle sur deux points essentiellement : En matière d'état civil (point 63) et linguistique. François VIANGALLI, « La guerre des langues en Europe : l'exemple lituanien devant la Cour de justice », *RDLF*, 2012, chron. n°6 et CJUE, Communiqué de presse n° 45/111, Luxembourg 12 mai 2011, Arrêt dans l'affaire C-391/09, « La Cour se prononce sur la transcription, dans les actes d'état civil d'un État membre, des prénoms et des noms de famille de citoyens de l'Union »

²¹⁴ Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne... », *art.cit.*, p. 433.

²¹⁵ Cette directive ne pose que des exigences minimales (considérant 25) à la charge des États qui peuvent toutefois prendre des mesures plus favorables (considérant 25) et la mise en place de mesures d'ajustement (article 5) : « pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique ».

²¹⁶ Dans le respect de son périmètre « [...] de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services ».

²¹⁷ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 160. L'importance de la directive est rappelée dans le considérant AC. Alinéa 1 du Rapport du 6 juillet 2007 relatif à la proposition de Résolution du Parlement européen sur l'application de la directive 2000/43 (2007/2094(INI)).

²¹⁸ Tout en ayant recours à la « race » pour prohiber toute discrimination, le Conseil se montre très prudent dans l'usage du terme : « l'emploi du mot "race" dans la présente décision n'implique nullement l'acceptation de telles théories » (considérant 3).

²¹⁹ En matière de minorité, article 1^{er} : « [...] La présente décision établit, pour la période allant du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2006, un programme d'action communautaire visant à promouvoir des mesures de lutte contre toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle [...] ».

²²⁰ De plus, comme le souligne le Parlement européen à l'article 1§2 de sa proposition COM (2008)246, les discriminations peuvent être multiples.

ii. La Charte européenne des droits fondamentaux

La Charte européenne des droits fondamentaux vient compléter le dispositif de protection des droits de l'homme en assurant une plus grande visibilité à ceux déjà existants²²¹. Or, jusqu'au 1^{er} décembre 2009, le texte qui n'a été que « proclamé » lors du Sommet de Nice, est dépourvu de valeur juridique²²². En effet, le Traité de Lisbonne, contrairement au projet de Constitution, ne la reprend pas intégralement²²³, et c'est par le truchement de l'article 6§1 al 1^{er} TUE, qui lui accorde la valeur juridique des traités (article 1^{er} TUE)²²⁴, que la Charte doit son intégration au droit primaire. Ainsi, il aura fallu attendre « presque une décennie »²²⁵ avant de lever les incertitudes qui pesaient sur sa force et qu'elle ne gagne en importance²²⁶ auprès des juridictions internes, mais aussi de la Cour de justice.

La Charte est un instrument complémentaire, qui au nom du principe de subsidiarité²²⁷ ne s'applique que si le régime qu'elle fixe est plus protecteur. Le texte en lui-même, qui s'organise en six points²²⁸ (quatre valeurs²²⁹ et deux principes²³⁰) et qui est fortement inspiré par la CESDH²³¹, reste muet sur la reconnaissance de droits

²²¹ Valérie MICHEL, « Droits de l'Homme », *Répertoire de droit européen*, août 2007 (actualisation : janvier 2015), §70. Mais aussi, Anneleen VAN BOSSUYT, « L'union européenne... », *art.cit.*, p.445 ou Anastasia ILIOPOULOU-PENOT, « Assurer le respect et la promotion des droits fondamentaux : un nouveau défi pour l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2007, n°3-4, pp. 421-478, p. 441 ; aussi, Laurence BURGORGUE-LARSEN, « La force de l'évocation ou le fabuleux destin de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », in *Mélange Pierre PACTET*, *op.cit.*, pp. 77-104.

²²² Dans l'arrêt Parlement européen c. Conseil (affaire C-540/03) du 27 juin 2006, la CJCE fait référence à la Charte mais, tout en affirmant qu'elle n'a pas de force contraignante, l'argumentation des juges s'appuie sur sa mention expresse dans la Directive de 2003 sur le regroupement familial (considérant 2) ; Claude BLUMANN, Louis DUBOIS, *Droit constitutionnel...*, *op.cit.*, p. 143.

²²³ Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne ... », *art.cit.*, p. 444.

²²⁴ Jacques PERTEK, *Droit des institutions de l'Union européenne*, Thémis droit, 4^e édition, PUF., Paris, 2013, 440 p, p. 97

²²⁵ Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne ... », *art.cit.*, p. 445.

²²⁶ « La Charte ne cesse de gagner juridiquement en importance » : Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport 2014 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (SWD (2015) 99 final), Bruxelles le 08.05.2015, COM (2015)191 final, Commission européenne, 17 p, p. 2 (§1).

²²⁷ Article 51§1 de la Charte.

²²⁸ Préambule de la Charte, §2.

²²⁹ Dignité, Liberté, Égalité et Solidarité.

²³⁰ Démocratie et État de droit.

²³¹ Bernard FAVREAU, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne-Pourquoi ? Comment ? », in FAVREAU Bernard (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, IDHAE, Broché, Bruylant, Bruxelles, 2010, 382 p, pp.3-37 p. 14. Catherine LALUMIERE, « La Charte des droit fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue québécoise de droit international*, 2000, vol. 13, n°1, 373 p, pp.167-186. Si l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est prévue dans le droit primaire (article 2§6 TUE), la Cour de justice en assemblée plénière, dans son avis (2/13) du 18 décembre 2014 a conclu que ce projet, qui élargirait considérablement l'influence de la Cour EDH, n'était pas compatible avec le droit de l'UE ; Sarah SY, « Le respect des droits fondamentaux dans l'Union », *Fiches techniques sur l'Union européenne*, 02/2016, Parlement européen, 4 p, p. 3.

spécifiques²³², malgré des propositions allant dans ce sens lors de la rédaction. Ainsi, l'énoncé des discriminations prohibées de l'article 21§1 contient une seule référence à « l'appartenance à une minorité nationale ».

Cependant, pour certains auteurs²³³, l'article 53²³⁴ qui assure un niveau de protection élevé dans l'interprétation des stipulations de la Charte, ouvre des perspectives pour une meilleure prise en compte de ces groupes. En effet, cette clause dite « plancher », permet au justiciable de bénéficier d'une protection minimale conforme aux exigences internationales et constitutionnelles des États membres, qui ne pourra être revue seulement qu'à la hausse²³⁵.

Néanmoins, avec les articles 21 de la Charte et 19 TFUE, le droit primaire contient deux stipulations spécifiques relatives à la non-discrimination. Cependant, l'une d'entre elles seulement fait explicitement référence aux minorités. Selon une partie de la doctrine, cela n'est pas de nature à poser problème²³⁶. En effet, les deux articles ne répondent pas aux mêmes exigences. A la différence de l'article 19 TFUE, la Charte n'a pas vocation à donner compétence aux institutions pour légiférer mais uniquement à opérer un contrôle dans leur mise en œuvre. Dans la mesure où l'adhésion de l'UE à la Convention-cadre sur la base de la clause de flexibilité ne semble pas envisageable, il appartient aux juges de dégager sur ce fondement un droit des minorités²³⁷. Ainsi, l'intégration progressive de l'apport de la CESDH²³⁸ et l'attachement à la diversité visée en préambule (§3) et à l'article 22 de la Charte, peuvent définir une orientation favorable pour l'avenir. En effet, avec la référence faite au droit international (article 53 cité) en suivant le raisonnement de l'arrêt *Nold*,

²³² Malgré des propositions du Parlement : Rapport sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'union européenne, Rapporteurs A. Duff et J. Voggenhuber, A5-0064/2000 du 3 mars 2000, §40 et Résolution 1228 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du 29 septembre 2000, §6 cités in Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne ... », *art.cit.*, p. 445.

²³³ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p.162

²³⁴ L'article 53 de la Charte dispose : « Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres ».

²³⁵ C'est la raison d'être de la Charte qui doit assurer une protection efficace, un standard face au risque de « dispersion » et le « manque de clarté » des garanties avant son élaboration (Rapport dit Simitis de 1999, p.18) ; cité in Olivier LE BOT, « Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : La coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux », *RTDH*, 2003, volume 55, pp.781-811, p. 783 (nbp 12).

²³⁶ C'est du moins le point de vue développé par Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne... », *Art.cit.*, p. 446

²³⁷ Cependant, le champ d'application de la charte (article 51) a été interprété de manière extensive. La CJUE dans l'arrêt (GC), 26 février 2013, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal* (affaire C-399/11), s'est montrée soucieuse d'assurer « la primauté, l'unité et l'effectivité du droit » européen sur les standards nationaux (point 60)

²³⁸ Assez tôt, en effet, dans l'arrêt *Grant/South-West trains Ltd*, du 17 février 1998 (affaire C-249/96), les juges de la CJCE avaient explicitement cité « des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », in Claude BLUMANN, Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p. 131.

il est possible d'imaginer que le recours à l'article 27 du PIDCP²³⁹ par exemple, auquel de nombreux États de l'Union ont adhéré, puisse servir en appui devant le juge pour assurer une protection effective des minorités. Avec le risque que les affaires de cette nature portées devant la Cour demeurent toutefois limitées.

b. Les minorités, enjeux de l'élargissement à l'Est

À la différence de son action interne, la position adoptée par l'UE dans le cadre de sa politique extérieure, notamment vers l'est, s'est montrée beaucoup plus prompte à prendre en considération la protection des minorités. La désagrégation du bloc soviétique a rendu nécessaire de fixer comme standard pour l'intégration les valeurs démocratiques de l'Europe de l'Ouest. Il est vrai qu'à l'origine les textes se « montraient très accueillants » et posaient comme seule condition d'être un État « européen »²⁴⁰. Ainsi, l'article 49 TUE (renforcé) qui détermine la procédure d'adhésion, ajoute à ce critère géographique une obligation à la charge de l'État candidat de respecter et de « promouvoir » les valeurs fondamentales de l'article 2, ciment de l'unité européenne²⁴¹. Au visa des critères d'éligibilité à l'entrée dans l'Union européenne²⁴², la condition « des personnes appartenant à des minorités » y est explicitement mentionnée. Cette transcription dans le droit primaire de l'apport du Conseil européen de Copenhague de 1993 constitue un « progrès remarquable »²⁴³ qui s'applique pour la première fois en 2004, lors de la 5^e vague d'adhésion²⁴⁴.

²³⁹ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 162.

²⁴⁰ Claude BLUMANN, Louis DUBOIS, *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p. 43.

²⁴¹ L'article 7 qui prévoit une procédure de suspension pour les États membres qui seraient en contradiction avec ces valeurs, apparaît comme le corollaire à l'article 49 et la condition réelle de son efficacité.

²⁴² Alain SERVANTIE, « Élargissements de l'Union Européenne et conditions touchant au traitement des minorités. », *Confluences Méditerranée*, n°2, 2010, vol 73, p. 51-66, p. 52.

²⁴³ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 165.

²⁴⁴ Maurice GUYADER, « Élargissements et intégration dans l'Union. », *Politique étrangère*, IFRI, juin 2007, n°2, p. 367-380. La procédure d'adhésion est en deux temps : 1. Conditions d'éligibilités qui reprennent une condition géographique, le respect (et engagement de promotion) de l'article 2 TUE mais aussi, trois critères dits de Copenhague que sont la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, une économie de marché et une capacité à mettre en œuvre les obligations découlant de l'adhésion. 2. La procédure d'adhésion proprement dite, une candidature formelle doit être déposée devant le Conseil qui en informe le Parlement européen, la Commission et les assemblées nationales. Le statut de candidat est accordé par le Conseil européen après avis favorable de la Commission et l'approbation du Parlement. Ensuite, les négociations ne débutent qu'après décision à l'unanimité du Conseil européen et recommandation favorable du Parlement à la majorité des membres qui le composent. La Commission est en charge du suivi dit de *pré-adhésion*. Parallèlement aux négociations, un examen de l'acquis est effectué par la Commission qui évalue les progrès par le biais de rapports transmis au Conseil et au Parlement. Enfin, au terme d'une procédure complexe, le traité d'adhésion doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil, faire l'objet d'une approbation par le Parlement, puis l'accord est soumis à la ratification par tous les pays membres suivant leurs règles

L'évaluation des aspirants, réalisée par la Commission sur demande du Conseil²⁴⁵, allait d'ailleurs se montrer très attentive à la question des minorités. Ainsi, dans son rapport « Agenda 2000 »²⁴⁶, la Commission conclut que des « progrès restent à faire dans plusieurs pays candidats », mais que seul un des prétendants, la Slovaquie, ne remplit pas les conditions fixées en 1993²⁴⁷. Cependant, pour Sabine Riedel, l'institution, dans son travail de suivi régulier, derrière un style très mesuré, se montre en filigrane très critique dans son analyse²⁴⁸. D'ailleurs, elle n'hésite pas à intégrer dans les partenariats d'adhésion de « nouvelles exigences » relatives par exemple à l'usage de la langue minoritaire²⁴⁹, à la scolarisation²⁵⁰ ou à la situation des Roms²⁵¹. Ainsi, en 1997, lors de l'avis de la Commission, au regard de ces grilles d'évaluation, ni la Slovaquie, ni la Roumanie n'étaient à ce moment prévues pour

constitutionnelles ; Rejoindre l'UE : le processus d'adhésion, synthèse de document : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A114536>.

²⁴⁵ La question des minorités notamment de l'ex-Yougoslavie, est une préoccupation constante des Conseils européens de Madrid (1995), Dublin (1996) et d'Amsterdam (Slavonie orientale) (1997).

²⁴⁶ Communication du 16 juillet 1997, en trois volumes : I. Pour une Union européenne plus forte et plus large, II. Le défi de l'élargissement, III. Rapports de la Commission sur les demandes d'adhésion.

²⁴⁷ Agenda 2000, Volume I, Communication : Pour une Union plus forte et plus large (Doc 97/6), Strasbourg/Bruxelles, 15 juillet 1997, conclusion, 1. Critère politiques, I. évaluation sur la base des critères d'adhésion, Deuxième partie : Le défi de l'élargissement.

²⁴⁸ Sabine RIEDEL, « Minorités nationales... », *art.cit.*, p.648

²⁴⁹ La question linguistique est (notamment) l'une des préoccupations des institutions européennes en Estonie, comme le soulignait le Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion du 8 novembre 2000 ; in Sabine RIEDEL, p.649. En effet, l'affaire de la *Statue de bronze*, à la mémoire des soldats soviétiques, met en lumière, avec la force de la symbolique mémorielle, la profonde fracture de la population estonienne, nationale, avec ses allogènes issus « pour l'essentiel d'un peuplement d'origine soviétique » (p.39) compris dans un projet de « reconstruction » et de « dilution » de « l'identité ethnique » estonienne souhaitée par Moscou à partir des années 1960 (p.28). La présence d'une population minoritaire russophone très fortement représentée avec près de 40% de la population en 1989. Ce taux qui pouvait atteindre environ 96% de la population dans la ville de Narva (p.39). Les membres de la communauté, qui incarnent malgré eux le lourd héritage de l'URSS. Dans le jeune État émancipé, leur fidélité est à ce titre jugée suspecte. Ainsi, près de 600 000 estoniens sont privés du droit de vote pour les élections (présidentielles et législatives) de septembre 1992, car non-citoyens en juin 1940 (p.37). La loi sur la langue du 18 juin 1993 et celle du 8 juillet 1993 sur les étrangers, contribuent à marginaliser encore plus, une population issue des communautés culturelles au risque d'en rendre une grande partie apatride ; in Yves PLASSERAUD, *Les États baltes, Clefs Politique, Montchrestien*, 2^e éd, Paris, 1996, 160 p. Aussi, Vincent DAUTANCOURT, *Les minorités russes en Estonie : unité et diversification, Vers une nouvelle Europe de l'Est ? Hérodote*, 1, n°128, 2008, pp.73-85. Enfin, signalons la loi relative à la citoyenneté du 1^{er} avril 1995 qui introduisait pour les étrangers voulant acquérir la nationalité entre autres, la prestation d'un serment de loyauté au régime constitutionnel estonien, une obligation de loyauté à l'égard de l'État, une connaissance de la Constitution et de la langue estonienne.

²⁵⁰ Rapport d'information (n°405) fait au nom de la Commission des affaires européennes, « La Slovaquie, un partenaire fiable en Europe », Rapporteurs M. SUTOUR Simon et Mme. MELOT Colette, Sénat français, session ordinaire 2013-2014, enregistré le 26 février 2014, 55 p : La Slovaquie compte une importante minorité hongroise (10% de sa population environ), la deuxième minorité est celle de la communauté Rom avec selon les estimations, entre 7,5 et 10% de la population totale, « qui demeure très marginalisée » (p.21), victime notamment de « ségrégation scolaire » (p.22). Ce problème est déjà pointé dans le Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion, novembre 1998, p.13, cité in Sabine RIEDEL, « Minorités nationales... », *art.cit.*, p. 650.

²⁵¹ Population fortement marginalisée qui représente tout de même une communauté de 10 à 12 millions d'individus en Europe avec environ, 8 millions de membres sur le territoire de l'UE, pour la plupart citoyens ; « L'intégration des Roms : Un défi majeur pour l'Union européenne et ses États membres », Note de synthèse du Rapport d'information (n°199 (2012-2013)) de M. Michel BILLOUT, Commission des affaires européennes, Sénat français, 6 décembre 2012, 4 p, p.1. V. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM (2011) 173 final).

l'ouverture de négociations²⁵². Pour faciliter la transition de certains pays candidats, ces exigences sont être assorties de programmes d'aides à l'instar de PHARE²⁵³ jusqu'en 2000, TACIS²⁵⁴, CARDS²⁵⁵, MEDA²⁵⁶ remplacés depuis 2007 par un programme unique, l'IAP²⁵⁷. Ces instruments d'assistance à la préadhésion participent eux-aussi à cette valorisation des minorités, expressément ou par le biais d'une clause générale des droits de l'homme²⁵⁸. Si leur intégration dans le cadre de la PESC²⁵⁹ constitue essentiellement une réponse « conjoncturelle »²⁶⁰, elle nuance, heureusement, « l'agnosticisme » dans lequel, selon de Witte²⁶¹, se trouvait jusque-là, l'Union Européenne.

²⁵² Alain SERVANTIE, « Elargissement ... », *art.cit.*, p. 58.

²⁵³ Acronyme de *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy*, institué par le règlement n°3906/89 du Conseil, initialement limité à ces pays avant d'être étendu à l'ensemble des PECO, 2000-2006 à l'instar des instruments structurels et agricoles de préadhésion (IPSA et SAPARD).

²⁵⁴ Fédération de Russie, nouveaux États indépendants et Mongolie, in Gaetano PENTASSUGLIA, p. 167.

²⁵⁵ Pays d'Europe du Sud-Est de 2000-2006 qui remplace OBNOVA.

²⁵⁶ Assistance aux États méditerranéens.

²⁵⁷ Acronyme d'Instrument d'Aide à la préadhésion, IAP : 2007-2013, IAP II : 20014-2020. Deux autres programmes peuvent aussi intervenir l'instrument TAIEX pour favoriser l'incorporation de la législation et de la politique de l'UE au sein des États partenaires et enfin, IEV, instrument européen de voisinage destiné notamment à la promotion des droits de l'homme

²⁵⁸ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *op.cit.*, p. 167.

²⁵⁹ Il est possible de citer aussi les conclusions du Conseil sur le principe de conditionnalité régissant les relations avec certains pays de l'Europe du Sud-Est, 29 avril 1997 ou les règlements 975/1999 qui visent expressément les minorités au considérant n°14 et à l'article 2 (1) d et 976/1999 à l'article 3 (1) d. Applicables jusqu'en 2006, ils ont été tous les deux remplacés par le règlement 1889/2006 valable jusqu'au 31 décembre 2013, in Anneleen VAN BOSSUYT, « L'Union européenne... », *art.cit.*, pp. 437-438.

²⁶⁰ Armelle RENAUT-COUTEAU, « La protection... », *art.cit.*, p. 273.

²⁶¹ Bruno de WITTE, « Politics Versus Law in the UE's approach to ethnic minorities (RSC n°2000/4) », *EUI working papers*, Robert Schuman Centre for advanced studies, European University institute, Badia Fiesolana, 2000, 27 p, p. 21.

Section 2. L'objet de la recherche

De « Sarajevo à Sarajevo »²⁶², la question des minorités est l'un des facteurs marquants du XX^e siècle²⁶³. La prise en compte timide par le droit international est autant le résultat d'une réticence des États à être dépossédés d'une partie de leurs prérogatives, que celui de l'expérience contrastée de la Société des Nations (§1). Dans cette « zone incertaine de petites nations entre la Russie et l'Allemagne »²⁶⁴, pour reprendre Kundera, ce sont finalement les impératifs conjoncturels qui vont imposer en droit la question des minorités. Mais, l'originalité du nouveau dispositif instauré par les traités d'après-guerre repose sur les mécanismes de garanties. Or, cette réalisation juridique plutôt ambitieuse dans son principe ne parviendra jamais à se délier du contexte politique qui l'a forgé. Pourtant, le droit des minorités dont le destin est lié à la nouvelle organisation est un important champ d'étude pour la doctrine qui voit en lui les espoirs portés et les échecs subis par la SDN (§2).

§1. L'héritage de la Société des Nations

Dans les méandres de l'Europe d'après-guerre, la Société des Nations devient la première organisation internationale à vocation générale. C'est un nouveau paradigme qui tranche avec le XIX^e siècle. Mais, incapable d'empêcher un nouveau conflit mondial, sa contribution sera largement sous-estimée. Or, les travaux réalisés vont, sur une période si courte, bouleverser le droit international, notamment celui des minorités. Néanmoins, la filiation avec le droit positif demeure près de quarante ans toujours difficile à assumer (A).

L'Europe qui est certainement plus marqué par cet héritage constitue pour des raisons évidentes l'aire géographique de cette étude : le droit des minorités, à l'exception des Assyro-Chaldéens d'Irak²⁶⁵, est européen. De plus, l'État-nation érigé comme modèle d'organisation se montre particulièrement rétif au fait minoritaire (B).

²⁶²Jacques RUPNIK, *De Sarajevo à Sarajevo : l'échec yougoslave*, Espace international, 1992, 160 p.

²⁶³KOVACS Péter, « Minoritas ante portas (ou : la Hongrie et la protection des minorités aux années 90) », *Polish Yearbook of International Law*, XXI, 1994, Polish Academy of Sciences, Institute of Legal Studies, Varsovie, 1995, pp.163-185.

²⁶⁴Milan KUNDERA, cité in Yves PLASSERAUD, *Les minorités*, *op.cit.*, p.10.

²⁶⁵Déclaration du 30 mai 1932, au moment de l'entrée de l'Irak dans la SDN ; Joseph YACOB, « Les Assyro-Chaldéens, une minorité en voie d'émergence ? (Note) », *Etudes internationales*, 1990, vol 21, n°2, pp.341-373, p .355.

A. *Les minorités et la Société des Nations*

Durant l'entre-deux-guerres, le droit des minorités connaît une consécration nouvelle. Le nouveau régime est placé sous la sauvegarde d'une organisation permanente et « impartiale ». Pourtant, la contribution de la SDN reste largement négligée (a). Or, cette expérience qui est d'une très grande actualité reste précieuse (b) pour comprendre le droit positif.

1. *La contribution genevoise*

La Société des Nations est fille d'une guerre dont nul ne souhaite revivre l'horreur (la *der-des-ders*). Dès sa naissance, le 10 janvier 1920, elle a pour ambition d'assurer une paix durable en substituant selon Jules Prudhommeaux, à la force « incarnée par l'Allemagne », le droit « défendu par la France »²⁶⁶. La nouvelle organisation internationale, plus aboutie que les commissions fluviales et les unions administratives²⁶⁷ du XIX^e siècle, repose sur l'idée que du chaos doit naître un ordre nouveau. Après la guerre, la configuration de l'Europe évolue beaucoup et l'équilibre continental sort fragilisé par la très grande hétérogénéité des États nés du démembrement des empires²⁶⁸. Dans la mesure où le découpage territorial ne peut pas satisfaire tout le monde, il revient ainsi à la Société des Nations de résoudre les conflits larvés pour préserver la paix. Le principe d'une protection spécifique accordée aux nombreuses *nationalités* non émancipées est l'une des grandes préoccupations de la Conférence de Paix²⁶⁹ qui se tient à Versailles de janvier 1919 à août 1920. Ce ne sont pas tant les droits reconnus aux minorités qui constituent l'innovation majeure du nouveau système, mais bien les garanties exécutoires qui leur sont associées²⁷⁰. À vrai dire, l'intervention subordonnée à la volonté discrétionnaire des puissances a montré ses limites et le souvenir de l'échec des clauses relatives à la

²⁶⁶Jean-Michel GUIEU, *Les rameaux et le glaive : Les militants français pour la SDN*, Presses de Sciences Po, Académique, 1^{ère} éd, Paris, 2008, 308 p, p.28. Dans une formulation moins partisane nous aurions pu reprendre le titre des conférences d'Edgard Milhaud de 1915, *Du droit de la force à la force du droit*. Message aux députés du 4 août 1914 de Raymond Poincaré avait affirmé « dans la guerre qui s'engage, la France aura pour elle le droit » ; in Jean-Marie GUIEU, *Les rameaux...*, *op.cit.*, p. 28.

²⁶⁷Les Commissions fluviales : Par exemple, la Commission centrale du Rhin ou la Commission européenne du Danube. Les unions administratives : Union télégraphique internationale, Bureau international des poids et mesures ou l'Union postale internationale, l'Office international d'hygiène publique..., in Evelyne LAGRANGE et Jean-Marc SOREL (dir.), *Droits des organisations internationales, Traité de droit des organisations internationales*, LGDJ, Paris, 2013, 1248 p, p. 16.

²⁶⁸Gérard SOULIER, *Réflexion...*, *op.cit.*, p.140.

²⁶⁹« C'est pendant la discussion du Pacte de la Société des Nations que la Conférence de Paix a abordé, pour la première fois, la question de la protection des minorités », André MANDELSTAM, *La protection internationale...*, *op.cit.*, 1931, p. 7.

²⁷⁰Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités et droits de l'homme : L'Europe et ...*, *op.cit.*, p.23.

naturalisation des juifs de Roumanie du Congrès de Berlin (article 44) est encore bien présent pour la délégation américaine.

Le nouveau mécanisme prévu par l'article final des traités fait intervenir deux instances de la Société des Nations : le Conseil et, de manière subsidiaire, la Cour internationale²⁷¹. Cependant, Roser Cusso a mis en évidence dans un article relatif aux pétitions que la saisine indirecte, ouverte notamment aux minoritaires et à leurs représentants auprès du Secrétariat général, s'est montrée peu effective dans la pratique²⁷². La procédure complexe mise en œuvre est marquée par l'omniprésence de l'État incriminé, et la stricte interprétation des critères de recevabilité par la SDN donne au droit des minorités une application assez restrictive²⁷³.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue le contexte très particulier de son élaboration, ni oublier la brièveté de l'existence de l'organisation qui poussent trop souvent à négliger les progrès réalisés²⁷⁴. En effet, au sortir de la guerre, en dépit de nombreuses imperfections, le maintien de la paix reste la préoccupation majeure. La recherche d'une certaine stabilité a pu être réalisée au détriment de certaines minorités, plus en amont, par une interprétation élastique et opportune de la notion très wilsonienne du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »²⁷⁵. En effet, pour

²⁷¹ [N.R. p.195](#)

²⁷² Roser CUSSO, « La défaite de la SDN face aux nationalismes des majorités : la Section des minorités et l'irrecevabilité des pétitions « hors traité » », *Etudes internationales*, 2013, vol. 44, n°1, pp. 65-88.

²⁷³ Nous pouvons même dire quasi nulle dans la pratique lorsqu'il s'agira des minorités « hors traités »

²⁷⁴ C'est oublier que derrière l'échec, des progrès ont été réalisés. Les stipulations contenues dans les traités ne peuvent être réduites « à la protection exceptionnelle de certains particularismes » (CUSSO Roser, *ibid*, p.67) qui est trop réducteur à notre sens, eu égard à l'avancée juridique mais aussi politique que constituait par rapport au système d'avant-guerre la prise en compte des minorités au sein d'une organisation permanente. Le sujet est particulièrement sensible dans un contexte politique tourmenté, dans lequel les sacrifices exigés par les populations civiles et militaires, par les puissances belligérantes au nom d'une « Union sacrée », du « Burgfrieden » (« je ne connais plus de partis, je ne connais que des Allemands ! » d'après Guillaume II au Reichstag le 4 août 1914) ou d'une unité impériale, rendent l'acceptation d'une généralisation des sujétions plus difficile. Sans oublier que pour nombre d'entre-elles, les *Grandes puissances* demeurent des empires coloniaux ; la reconnaissance de droits spécifiques comme pour la publicité de la DUDH quelques décennies plus tard ne pouvait passer, pour elles, que par une approche limitative. L'absence de référence aux minorités dans le Pacte de la Société des Nations est l'illustration la plus flagrante de ces « tensions ». Néanmoins, si l'œuvre « accomplie en matière économique et sociale fut immense » d'après Michel PUECHAVY, il faut être plus réservé sur son constat « d'échec » politique du moins, jusqu'au tournant des années 1930 où aucune contestation ne semble possible sur son état de catalepsie ; Michel PUECHAVY, « Woodrow Wilson et la création de la Société des Nations », in Ludovic HENNEBEL et Hélène TIGROUDJA (dir.), *Humanisme et droit : Offert en hommage au Professeur Jean DHOMMEAUX*, éd. Pédone, Paris, 2013, 464 p, pp.79-96, p.95. En effet, sous l'impulsion de la SDN, le droit international qui s'est particulièrement enrichi et diversifié est aussi mieux accepté par les États ; André MANDELSTAM, *La protection internationale...*, *Op.cit.*, p.7. Nous devons par exemple à l'organisation, la Déclaration des droits de l'enfant de 1924, la Convention internationale sur l'esclavage de 1926 et la lutte contre l'opium (et plus généralement la répression contre le trafic de drogue) avec les conventions de 1925, 1931 et 1936. Mais, aussi la création de la Cour permanente de justice internationale prévue à l'article 14 du Pacte. N'oublions pas de mentionner le redressement économique de l'Autriche, la création de l'Organisation internationale du travail qui reste sûrement l'une de ses plus grandes réussites ; l'organisation de la paix, la question des apatrides, des réfugiés, la Sarre, la gestion de la ville libre de Dantzig, les mandats, la liquidation de la guerre. Enfin, pour compléter cette liste non-exhaustive, sa gestion des différents silésien et des îles d'Åland a permis d'éviter de nouveaux conflits engageant des minorités ; Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, *Op.cit.*, p.78. Ainsi, en reprenant Jean-Marc SOREL, « seule question, mais pertinente : pouvait-on faire mieux à l'époque face à la barrière tenace de la souveraineté des États ? » ; Jean-Marc SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in Evelyne LAGRANGE et Jean-Marc SOREL, *op.cit.*, pp.11-34, pp.19-20.

²⁷⁵ D'ailleurs, pour Henry KISSINGER, en « pratique, on ne pourrait pas appliquer le principe de l'autodétermination dans la forme pure des quatorze points et sûrement pas dans les pays successeurs de la monarchie austro-hongroise », cité in Diplomatica, Budapest, Panem-Mc Graw Hill Grafo, 1996, p.236, cité, in Peter KOVACS, *La protection internationale...*, *op.cit.*, p. 12.

ce régime qui constitue par sa permanence, sa complexité et sa portée un progrès immense, le souci de ménager la susceptibilité des États et l'absence d'un réel pouvoir coercitif finissent par favoriser une approche transactionnelle et diplomatique au détriment des recours juridictionnels. De plus, les Grandes puissances « s'excluent des traités » des minorités²⁷⁶ pour en limiter les effets aux États nouveaux ou ayant bénéficié d'adjonctions de territoires, regroupés très majoritairement en Europe de l'Est²⁷⁷. Ainsi, tout en aspirant à une certaine universalité, la SDN est avant tout « une institution profondément contradictoire »²⁷⁸ qui distingue par une double fracture les nations « civilisées » du reste du monde d'une part, et l'Europe de l'Ouest de l'Europe de l'Est d'autre part. Cette division pèsera lourdement à terme sur la légitimité d'une la protection spécifique en faveur des minorités.

Le problème se trouve aussi dans la suspicion qu'elle suscitera. La SDN n'a pas réussi à « abolir la guerre²⁷⁹ » et ce système devait pour Scheuermann être « jugé responsable, en partie tout au moins, de la Seconde guerre mondiale »²⁸⁰. Cette rupture de confiance est sûrement l'échec le plus cinglant. En effet, les traités des minorités « apparaissent d'emblée comme [...] de la *Realpolitik* »²⁸¹ et la cartographie de l'Europe est redessinée « au gré [...] des intérêts politico-stratégiques » des vainqueurs²⁸². Dans ce contexte, difficile pour les États obligés de l'accepter et pour le droit des minorités de s'internationaliser.

2. La démarche historique

Après la Seconde guerre mondiale, la coexistence de circonstance²⁸³ de la SDN avec la nouvelle organisation des Nations Unies, trahit à peine le souhait de marquer une rupture idéologique avec l'ancienne institution. L'approche résolument universaliste et individualiste voulue par les rédacteurs de la Charte signifie alors l'abandon du régime spécifique de protection des minorités qui apparaît pour de nombreuses personnalités à l'instar de Churchill, comme l'une cause « des troubles

²⁷⁶Roser CUSSO, « La défaite... », *art.cit.*, p. 66

²⁷⁷Pierre GERBET, Victor-Yves GHEBALI, Marie-Renée MOUTON, *Le rêve d'un ordre mondial : De la SDN à l'ONU*, Notre Siècle, Paris, 1980, 492 p., p.46.

²⁷⁸Olivier de FROUVILLE, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international*, éd. A. Pedone, publications de la fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme 7, Paris, 2004, 561 p., p. 38.

²⁷⁹Reprenant la formule de Lord CECIL, MACMILLAN Margaret, *Paris 1919, Six months that changed the world*, Random House, New York, 2002, 570 p., p.85, cité in Michel PUECHAVY, « Woodrow Wilson... », *art.cit.*, p.95.

²⁸⁰Armelle RENAUT-COUTEAU, *La protection des ... op.cit.*, p.259

²⁸¹Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jean POUMAREDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, Paris, 1996, 581 p, pp.155-346, p. 184.

²⁸²Stéphane PIERRE-CAPS, *La multination*, *op.cit.*, p. 107.

²⁸³Même si l'ONU est officiellement instituée le 24 octobre 1945, la Société des Nations va continuer d'exister, juridiquement, jusqu'à sa dissolution effective le 31 juillet 1947

sans fin »²⁸⁴. En 1951, Louis Cavaré ne peut que constater que l'héritage de la SDN ne fait plus partie du droit positif²⁸⁵ et que seules quelques manifestations sédimentaires prolongent encore son apport. Ainsi, ces mesures devenues exceptionnelles, se retrouvent dans le traité d'État autrichien qui accorde en son article 7 des droits culturels, administratifs et judiciaires aux Slovènes et aux Croates. Mais aussi dans les accords bilatéraux germano-danois, dans les mesures relatives aux Îles Åland ou pour l'Italie dans les stipulations contenues à l'annexe IV de l'accord de Gasperi-Gruber (Italie/Autriche) du 28 novembre 1947 qui reconnaît des droits linguistiques aux germanophones du Bolzano ou dans le Statut spécial de Trieste suite au mémorandum de Londres du 5 octobre 1954²⁸⁶.

Pourtant, Francesco Capotorti, en préface de son étude admet que rétrospectivement l'expérience de la SDN en matière de protection des minorités a été « [l'] un des legs les plus importants de cette institution »²⁸⁷, doté d'une « grande portée historique »²⁸⁸ et sociologique²⁸⁹.

La démarche de la présente étude vise à mettre en perspective les travaux de la SDN avec l'évolution d'une réflexion relative à une institutionnalisation (ou non) du droit des minorités. Cette contribution doit servir à l'intelligibilité d'un débat qui contient aujourd'hui « un message de grande actualité »²⁹⁰. En effet, l'angle de recherche choisi qui est pourtant l'un des plus anciens sujets de préoccupation du droit international²⁹¹, ne sont pas étudiés en profondeur par les juristes. L'ambition de l'approche historique est de rechercher « les origines, de montrer la continuité, ou les ruptures du passé au présent » pour offrir dans une démarche empirique, une meilleure « connaissance » et « compréhension » des institutions présentes et du droit

²⁸⁴Pour justifier les transferts de population destinés à créer de grands ensembles homogènes, Winston Churchill dans sa Déclaration à la Chambre des Lords du 15 décembre 1944 affirme : « L'expulsion est la méthode [...] la plus satisfaisante et la plus durable. Il n'y aura pas de mélange de populations pouvant causer des troubles sans fin », cité et traduit par Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités et droits...*, *op.cit.*, p.45. Après la Seconde guerre, le transfert des populations, déjà organisé sous la SDN, fut érigé en moyen de règlement « du problème nationalitaire », Stanislaw PAWLAK, « Le problème des minorités dans l'Europe post-communiste », *AFRI*, 2007, Vol. VIII, pp.107-122, p. 108. Guy HERAUD, *L'Europe des ethnies. Réalités du présent* 3, Presses d'Europe, Paris, 1965, 293 p, p. 113.

²⁸⁵Louis CAVARÉ, *Le droit international positif*, Volume 1, A. Pedone, Paris, 1951, 597 p, p. 249.

²⁸⁶Guy HERAUD, *L'Europe...*, *op.cit.*, p.115. Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités et droits...*, *op.cit.*, p.47. Véronique BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution. France Espagne, Italie*, Collection de droit public comparé et européen 2, Bruylant, Bruxelles, 2008, 516 p : On retrouve des références de cette reconnaissance, dans la Constitution italienne notamment aux articles 6 de la (« la République protège les minorités linguistiques par des normes appropriées ») et à l'article 116 relatif aux cinq régions (sur vingt) bénéficiant d'une plus grande autonomie : Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige/Südtirol et à la Vallée d'Aoste. Même si la question de la ville de Trieste ne sera définitivement réglée qu'à la suite du Traité d'Osimo (1975) entré en vigueur en 1977 ; Véronique BERTILE, *ibid.*, p.151 et p.166.

²⁸⁷Francesco CAPOTORTI, *Etude des droits...*, *rap.cit.*, p.iii.

²⁸⁸Francesco CAPOTORTI, *ibid.*, p.4.

²⁸⁹ Louis CAVARÉ, *Le droit...*, *op.cit.*, p.249.

²⁹⁰ Bronislaw GEREMEK, « avant-propos », in Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités...*, *op.cit.*, p.9.

²⁹¹Gwénaële CALVES, « Minorités (droit des) », *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, pascal MBONGO, François HERVOUËT, Carlo SANTULLI (dir.), Berger Levrault, Paris, 2014, 998 p, pp. 630-635.

positif²⁹². L'histoire permet ainsi d'étudier ces cycles qui, depuis près de deux siècles, rythment la vie politique européenne au nom d'un même idéal d'émancipation²⁹³. Elle offre aussi une grille d'analyse pour tenter de comprendre l'échec du système de protection instauré après la Grande Guerre. En effet, les contradictions qui « auront empêché » la SDN « de construire un véritable droit international des minorités » continuent d'agir²⁹⁴.

C'est avec prudence²⁹⁵ que le chercheur doit porter son regard sur le passé qui est « sans cesse reconstruit et remodelé pour correspondre aux nécessités du présent²⁹⁶. Dans une Europe animée par une crise de l'identité, la tentation de faire du « présentisme »²⁹⁷ est grande. De plus, rares sont les axes de recherche qui sont autant soumis à une forme de subjectivité que la question nationale²⁹⁸.

B. L'approche européenne

L'Europe est le « creuset du concept »²⁹⁹, mais cette affirmation ne saurait masquer la réalité. Le phénomène minoritaire n'y est pas exclusif car il en existe autant de manifestations qu'il y a de structures sociales. Toutefois, si cette étude porte uniquement sur le droit des minorités en Europe (1), une vue d'ensemble succincte de cette problématique doit être dressée à l'aide de quelques exemples choisis (2).

I. Les minorités en Europe

Malgré l'intérêt que présente l'étude de cette question dans le monde, pour ce travail de recherche le choix de l'Europe comme cadre spatial doit s'imposer pour plusieurs raisons. La première est évidente : la SDN, à l'exception de l'Irak, n'a

²⁹²Jean GAUDEMET, « Etudes juridiques et culture historique », in Droit et histoire, *Archives de philosophie du droit*, Sirey, Paris, 1959, pp.11-21, pp. 14-15.

²⁹³En effet, pour Fabienne Rouso-Lenoir, la problématique minoritaire « jamais résolue depuis le démembrement des empires ottoman et austro-hongrois » a été refoulée « derrière le rideau de fer », avant de ressurgir avec force « dès l'éclatement de l'Empire soviétique », Fabienne ROUSSO-LENOIR, *Minorités...*, *op.cit.*, p.16.

²⁹⁴Stéphane PIERRÉ-CAPS, « Peut-on actuellement parler d'un droit européen des minorités ? », *AFRI*, 1994, volume 40, pp. 72-105, p.104

²⁹⁵Le regard du juriste sur l'histoire est une chose malaisée et la justice se montre très prudente lorsqu'elle est saisie. V. l'affaire *Chaupy*, (CA Paris, 11^e chambre, section A, arrêt du 10 février 1999) c'est davantage sur la méthode que se penchent les juges ; ou encore CEDH (arrêt ch) 17 juin 2004, *ZDANOKA c. Lettonie*, §77.

²⁹⁶Joseph YACOU, « Les minorités... », *art.cit.*, p.128.

²⁹⁷Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, vol 4, n° 68, p. 675-689, p.687. Pour Serge Gruzinski, « en vivant dans le « présentisme », nous manquons de recul historique » ; GRUZINSKI Serge, « Ce décentrement du monde », in *Les ficelles du pouvoir*, *Revue XXI*, 2016, n°36, pp.152-163, p.161

²⁹⁸Pour Pierre NORA, « la Nation elle-même est tout entière une représentation », *Les lieux de mémoire*, Volume II, la Nation, N.R.F, Gallimard, Paris, 1986, 662 p, p.X.

²⁹⁹Yves PLASSERAUD, *Les minorités*, ouvrage cité, p.9 ; Baptiste CHARTE, « Minorité nationale, un concept européen », *AFRI*, 2006, vol VII, pp.172-188.

transposé la protection des minorités qu'en Europe³⁰⁰. La seconde est un constat : si ce continent est d'une richesse considérable, il est aussi menacé dans sa diversité par l'homogénéisation subséquente à l'État-nation³⁰¹. De plus, avec 275 langues répertoriées, surtout à l'Est, les idiomes dits autochtones ne constituent que 3 % du « réservoir » de la planète³⁰². Ces chiffres sont éloignés des 1520 langues (environ) parlées en Indonésie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, soit un quart du total mondial. Ce pourcentage est de l'ordre de 15 % en Amérique, 30 % en Afrique, 30% Asie et un peu moins de 20% dans le Pacifique³⁰³. Cependant, il est difficile de donner une estimation exacte des populations concernées³⁰⁴, et même s'il n'existe pas de définition précise au regard des éléments constitutifs qui font consensus, certains observateurs évaluent leur nombre à 50 millions³⁰⁵ au sein de l'Union européenne. Ces estimations, entendues dans leur sens traditionnel, autrement dit hors migration récente, représentent environ 8 % de la population totale des 28 (chiffres 2014)³⁰⁶.

Mais dans l'histoire européenne, la dualité unité/diversité est un sujet sensible, un tiraillement qui nourrit autant le sentiment de culpabilité d'une société marquée par les exterminations méthodiques de la Seconde guerre mondiale, que les craintes d'irréductibilité qu'une telle reconnaissance pourrait nourrir. Pendant longtemps, y compris durant l'entre-deux-guerres, l'assimilation apparaît comme le ciment d'une société stable³⁰⁷. Néanmoins, les années 1990 font mentir les partisans de cette approche. La prise en compte de la richesse que représente la singularité des minorités permet aussi d'atténuer les ardeurs de certains groupes pour préserver la

³⁰⁰Mais il fut prévu à l'article 22 du Pacte de la SDN un régime mandataire pour les possessions Ottomanes et les colonies Allemandes à 3 degrés (A, B et C) (§3 de l'article 22).

³⁰¹« En inventant l'État-nation, les Européens ont créé une machine à produire des minorités (...) Les diversités sont devenues dès lors des différences à réduire ou à supprimer », Alain FENET, « Le droit européen des minorités », in Alain FENET, Geneviève KOUBI et Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, *Le droit et les minorités, Analyses et Textes*, 2^e édition, Organisation internationale et Relations internationales 32, Bruylant, Bruxelles, 2000, 661 p, pp.115-291, p.119.

³⁰²Tove SKUTNABB-KANGAS, *Pourquoi favoriser et préserver la diversité linguistique en Europe ? Quelques arguments*, Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe-De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue, Etude de référence, Division des politiques linguistiques, Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur, DGIV, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, pp.5-22, p.7.

³⁰³La fragilité de ces langues, dont de nombreuses sont endémiques, tient au faible nombre de leurs locuteurs ; ainsi pour le groupe de langues austronésiennes dit « oriental » qui comprend les langues océaniques de cette famille, une langue est en moyenne parlée par 3000 locuteurs, in Tyron DARRELL et Paul DECKKER de (dir.), *Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du troisième millénaire*, Actes du colloque tenu à l'Ambassade d'Australie à Paris, 29-30 mai 1997, Iles et Archipels, n°26, Centre de Recherches sur les Espaces Tropicaux de l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, Bordeaux, 1998, 195 p, p.9. « En 1999, 500 langues (dans le monde) avaient moins de 100 locuteurs », in Tove SKUTNABB-KANGAS, *Pourquoi favoriser...*, op.cit, p.8.

³⁰⁴Sandro WELTIN, « Les minorités nationales », in Sandro WELTIN, Stéphanie MARSAL (dir.), *Minorités nationales : souffle de diversité, souffle d'Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, 81 p.

³⁰⁵Sous le système de la SDN, Georges SCHELLE précise, « sans doute la Conférence avait-elle diminué de plus de moitié le nombre de minoritaires : il en restait pourtant encore trente millions environ », Georges SCHELLE, *Précis de Droit des gens*, op.cit, p.191

³⁰⁶Question à la Commission avec demande de réponse orale de Monsieur Eric ANDRIEU, *Protection des minorités nationales et linguistiques traditionnelles en Europe et de leurs langues*, Parlement européen, 21 janvier 2014, (O-000008/2014).

³⁰⁷Jacques POUMAREDE, art.cit, p.12.

« stabilité, la sécurité démocratique et la paix »³⁰⁸. Cette dialectique s'inscrit aussi dans une prise de conscience des limites d'une Europe divisée. A la fin des années 1920, la question des minorités entraîne dans son sillage le débat européen qui commence à émerger³⁰⁹.

Dans ce travail, le choix du cadre géographique est difficile à circonscrire. Ainsi, cette étude se concentre sur les États débiteurs d'obligations minoritaires de l'Europe centrale et orientale et de Turquie. A ce titre, elle exclue la Russie qui a développé à la suite de la Révolution bolchévique un modèle théorique singulier³¹⁰. L'étude des colonies et du régime mandataire (A, B et C) n'entrent pas dans le cadre de la recherche car ils sortent des limites géographiques imposées ; l'analyse se limitera à une brève évocation de leur régime juridique.

2. Un phénomène universel

Ainsi, la protection spécifique assurée sous l'égide de la SDN et complétée par des mesures relatives aux territoires sous mandats ne permettent pas, après l'échec d'une généralisation des sujétions, d'appréhender le phénomène dans son extrême diversité. En effet, selon Joseph Yacoub, il y aurait en l'an 2000, près d'un milliard de minoritaires dans le monde³¹¹ qui sont répartis dans les deux tiers environ des États³¹². Nombreux sont ces territoires dans lesquels cette « minorisation » résulte de l'appropriation des terres et de leur colonisation qui, en modifiant durablement leur structure sociale par un processus de légitimation de la domination, ont participé à ce mouvement, en faisant « d'un certain nombre de peuples des autochtones »³¹³ (a). Dans d'autres États, les frontières sont issues soit de ce même processus, soit

³⁰⁸Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 12879, *Un protocole additionnel à la CEDH sur les minorités nationales*, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapporteur FRUNDA György, 23 février 2012, (A.) Projet de résolution §1.

³⁰⁹Charles ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, Fondation Robert SCHUMAN, Albin Michel, Paris, 2005, 402 p, p.13 ; mais aussi, Giuseppe MAMMARELLA, CACACE Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, ed. Laterza, Bari, 2013, 420 p, pp.3-11.

³¹⁰Yves PLASERAUD, *Les minorités...*, *Op.cit.*, p.25.

³¹¹Joseph YACOB, *Les minorités dans le monde, Faits et analyses*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 923 p, p.29
Une fois de plus, les chiffres sont fluctuants et il demeure très difficile d'appréhender le phénomène minoritaire.

³¹²José WOEHLING, « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2003, volume 34, n° 04, pp.93-155, p.98.

³¹³On estime (malgré des difficultés de recensement) les peuples indigènes/autochtones à 370 millions d'individus compris dans environ 5000 peuples distincts répartis dans à peu près 70 pays, in *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique*, Guide sur la Convention n°169 de l'OIT, Programme pour la promotion de la Convention n°169 (PRO 169), Département des normes internationales du travail, O.I.T, Genève, 2009, 200 p, pp. 9 et 10.

d'invasions historiquement plus lointaines, en conservant une composition ethnique et culturelle très fragmentée (b).

c. *Hic, Haec, Hoc*

Pour illustrer ce propos, le choix s'est porté sur l'Australie et sa population Aborigène (i) et sur les Amériques et ses Indiens (ii). Cette sous partie aurait pu s'appeler *l'un et l'autre* mais finalement, l'usage de la formule empruntée au marquis de Talleyrand paraît approprié tant elle illustre si bien les rapports inégaux en fait et en droit qui ont jalonné les relations entre les populations implantées (et ses descendances) et les populations dites *natives*.

i. *L'Australie, « Terra Nullius »*

La « découverte » de l'Australie, tout comme celle de l'Amérique finalement, commence par une vision évolutionniste de l'histoire qui ne devait laisser qu'une place marginale aux populations autochtones. En effet, à l'arrivée des premiers européens, lors de sa prise de possession en 1788, le territoire est déclaré *Terra Nullius* (« terre de personne »)³¹⁴ sans aucune considération pour les structures préexistantes³¹⁵. Cette doctrine de dépossession fondée sur le déni d'une organisation sociale préalable à cette implantation irrigue le droit australien pendant des décennies, jusqu'au tournant des années 1960. Ainsi, dans le *Commonwealth of*

³¹⁴La doctrine de la *Terra Nullius*, « soutenue par le droit Australien », soulevé dans le célèbre arrêt *Milerrpum v. Nabalco Pty Ltd and Commonwealth* (17 FLR 141), de 1971, est une « fiction juridique » développée à la fin du XVIII^e siècle par extension des conclusions de Joseph Banks (population limitée selon lui aux côtes) en 1785. Face à des êtres « remarquablement primitifs » d'après Cook et Banks qui ne parvenaient pas à dégager « une quelconque structure sociale » et le « continent entrainé parfaitement dans la conception qu'on se faisait alors de la *Terra Nullius* », concept théorisé un siècle plus tôt sous l'influence des premiers internationalistes modernes (Grotius, Pufendorf voir, Locke), avant la théorie de la conquête ne « s'affine » avec des auteurs comme Vattel. Ainsi, la conquête ou la cession suppose la rencontre d'une organisation structurée (existence) comme en Amérique Latine, il existe un interlocuteur dont les rapports qui « aboutit généralement à la signature d'un ou plusieurs traités ». Mais l'occupation suppose conformément au droit romain une appropriation sur des objets « n'appartenant à personne » qui pour Blackstone (reprenant Vattel) concerne les terres non exploitées, Isabelle MERLE, « Le Mabo case. L'Australie face à son passé colonial », *Annales Histories, Sciences sociales*, 1998, Vol 53, n°2, pp.209-229, p.211-215. Aujourd'hui nous savons que « contrairement à ce jugement hâtif, l'organisation sociale des Aborigènes est d'une remarquable complexité », Norbert ROULAND, *Introduction...*, *op.cit.*, p.516.

³¹⁵Il existait alors deux groupes ethniques, les Aborigènes et les Insulaires du Détroit de Torres, qui étaient eux-mêmes divisés en sous-groupes linguistiques et géographiques, Martin PREAUD, « Loi, droit et autochtones en Australie : perspectives anthropologiques et historiques », in Stéphane PESSINA DASSONVILLE (dir.), *Le statut des peuples autochtones : A la croisée des chemins*, Cahiers d'Anthropologie du droit, 2011-2012, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, UMR de droit comparé, Paris I, KARTHALA, 2012, Paris, 382 p, pp.209-230, p.209.

Australia Constitution Act de 1901, qui est la première Constitution fédérale du pays, les seules dispositions concernant les populations autochtones sont excluantes³¹⁶.

En effet, ce n'est qu'avec le référendum de 1967, approuvé par plus de 90% des Australiens, que les références constitutionnelles négatives vont disparaître pour enfin reconnaître la citoyenneté aux populations aborigènes et aux insulaires du Détroit de Torres³¹⁷. Dans ce mouvement, le gouvernement travailliste dirigé par Whitlam³¹⁸ décide de rompre avec les mesures de « protection » prises après des années d'indifférence, qui relèvent le plus souvent dans la pratique d'une politique d'assimilation par le déracinement³¹⁹ et d'une négation du droit coutumier. Mais le véritable changement prend réellement forme avec l'arrêt *Mabo c. Queensland* de 1992³²⁰ qui reconnaît pour la première fois le droit naturel des aborigènes sur leurs terres ancestrales. Cette décision, qui constitue une avancée majeure, marque une rupture radicale avec la doctrine de la *Terra Nullius* et pour les citoyens, une transformation de l'auto-perception de leur passé. Le *Native Title Act* de 1993 modifié en 1998 entérine ces améliorations. Cependant, la persistance de nombreuses inégalités³²¹ rend encore la situation des aborigènes très précaire³²².

³¹⁶Constitutional Recognition of Indigenous Australians, Discussion paper, Law Council of Australia, Canberra, 2011, 33 p, p.19 : « Federal Parliament was denied power to make laws with respect to people of « the aboriginal race in any State » » (section 51(xxvi)) et « In reckoning the numbers of the people of the Commonwealth, or of a State or other part of the Commonwealth, aboriginal natives shall not be counted » (section 127). Ces dispositions s'inscrivent à la suite d'un mouvement de négation d'une identité Aborigène : *L'Australian Courts Act* de 1828 confirme « le principe de propriété exclusive de la Couronne » (*Radical title*) et l'arrêt *Murrell* de 1836 réduit la coutume aborigène (sans que celle-ci soit reconnue sur le plan juridique) à des « [...] superstitions irrationnelles, contraires à la loi divine et compatibles seulement avec l'ignorance la plus grossière », cité in Norbert ROULAND, *Introduction...*, *op.cit.*, p.517.

³¹⁷Référendum qui condamne l'option « assimilationniste », qui a donné compétence à l'État fédéral pour légiférer à l'égard des « populations de toutes races, pour lesquelles il apparaît nécessaire d'élaborer des lois spéciales » (article 51 (XXVI) de la Constitution), alors qu'auparavant l'article la « question » Aborigène relevait de la compétence exclusive aux États, Régis LAFARGUE, « La Révolution MABO et l'Australie face à la tentation d'un nouvel apartheid », *Journal of Legal Pluralism*, 1999, n°43, pp. 89-134, p.92 (nbp 7). En 1975 est adopté le *Commonwealth Racial Discrimination Act*, qui « établit un droit au respect des spécificités culturelles des minorités », Norbert ROULAND, *Introduction...*, *op.cit.*, p.517.

³¹⁸Isabelle MERLE, « Le Mabo case... », *art.cit.*, p.223.

³¹⁹Le « drame des générations volées ». En effet, d'après Régis LAFARGUE, d'après un rapport gouvernemental de 1997 (*Bringing them home*), entre 1880 et les années 1960, il y aurait eu entre 40 000 à 100 000 enfants Aborigènes placé de force dans des familles blanches ; LAFARGUE Régis, « La révolution... », *Art.cit.*, p.91 (nbp, 6). Ce n'est qu'en 2008 que le Premier ministre Kevin RUDD présentera ses excuses devant des représentants de ces familles arrachées.

³²⁰L'arrêt *Mabo* s'inscrit dans un long démantèlement de la doctrine de la *Terra Nullius* pour reconnaître aux populations natives des droits fonciers. Ce revirement est conforté en droit international la même année par un avis consultatif de la CIJ sur le Sahara Occidental (16 octobre 1975), Merle Isabelle, « Le Mabo case... », *art.cit.*, p.224.

³²¹De nombreuses inégalités persistent ; Gwénaëlle HAMEL en recense certaines comme l'espérance de vie (inférieure en 2010 de 11,5 ans chez les hommes et de 9,7 ans chez les femmes au reste de la population), le chômage (3 fois supérieur), ou l'accès à l'éducation et à la propriété (pp.73-75). D'ailleurs, Kevin RUDD avait fait de la réduction de cet écart le second point (après les excuses) de son discours « Nouveau commencement » (p.76), Gwénaëlle HAMEL, « Situations des Aborigènes australiens : Inégalités sociales et réponses politiques », *CNAF, Informations sociales*, 2012, n°171, n°3, pp.70-78.

³²²En effet, si l'arrêt *Mabo* marque une rupture avec le droit colonial, il opère en reconnaissant deux types de droits fonciers une distinction lourde de conséquences : d'une part, ceux acquis par les Européens à titre privé (20% du territoire) dans des zones plus prospères qui « demeurent intangibles », « aucune revendication des autochtones sur ces terres n'(étant)recevable », et d'autre part le *titre aborigène*. Norbert ROULAND en précise les conditions : Droits fonciers possédés au moment de la colonisation (déjà complexe compte tenu de la justification de la possession, la preuve se faisant alors par tout moyen), ayant persisté et dont les droits des membres n'ont pas été « éteints par la Couronne ». Mais ce qui compte c'est l'appartenance à un *local descent group*, qui suppose une continuité traditionnelle qui exclut ceux qui, volontairement ou non, sont en rupture avec leur mode de vie traditionnel ; enfin, le droit à réparation prévu n'est actif qu'à partir 1975 ; in Norbert ROULAND, *Introduction...*, *op.cit.*, pp.518-519. Sylvie POIRIER, « La différence aborigène et la citoyenneté australienne : une conciliation impossible ? » *Anthropologie et Sociétés*, 2009, vol. 33, n° 2, p. 101-122.

ii. Les Indiens d'Amérique

L'implantation européenne aux Amériques est réalisée en trois temps : la « découverte » pour les européens du continent, la conquête ou dépossession, puis le temps de la colonisation. Le statut d'infériorisation des Indiens et ses justifications diffèrent suivant les territoires. Ainsi, Anthony Pagden distingue la classe « soumise aux travaux forcés » en Amérique latine (i.1) de celle de plus en plus marginalisée au Nord³²³ (i.2), même si la frontière entre elles est incertaine.

i.1 La Controverse de Valladolid

Avec l'arrivée des Espagnols, une pression importante se fait sentir au niveau de la main d'œuvre³²⁴ dont les besoins dépassent largement la disponibilité d'une population indienne déjà réduite aux travaux forcés par le système des *encomiendas*. Malgré de nombreuses condamnations, notamment de l'Église, concernant la colonisation et l'esclavage des Indiens³²⁵, ce n'est qu'en 1720 que cette organisation économique sera supprimée. Le dépeuplement de nombreux territoires permet ainsi le développement de grands ensembles terriens grâce au mécanisme des *realengas*³²⁶, dont la demande est très importante. Mais dans une Espagne tiraillée entre les nécessités économiques et sa ferveur religieuse, la question du statut des Indiens se pose assez rapidement. La célèbre Controverse de Valladolid (1550-1551), qui oppose Sepulveda à Las Casas, tente alors de répondre à la question : sont-ils « des hommes comme nous, les Européens ? »³²⁷. Au terme des débats, la portée de la conclusion, qui sera tragique par la suite, reconnaît l'humanité des Indiens mais pas celles des populations noires³²⁸. Vitoria, célèbre théologien et juriste considéré comme le fondateur de l'École de Salamanque, qui s'est montré critique à l'égard de la domination espagnole et de sa brutalité, s'intéresse lui aussi à la légitimité de la domination sur ces populations. Selon lui, les Indiens sont intellectuellement plus

³²³Anthony PAGDEN, *Les européens en Amérique*, in Histoire de l'Humanité, 1492-1789, Volume V, histoire plurielle, éditions de l'UNESCO, 2008, Paris, pp.146-158, p.152.

³²⁴Eve-Marie FELL, *Les Indiens, Sociétés et idéologies en Amérique hispanique*, Armand Colin, 1973, Paris, 268 p, pp. 21-22.

³²⁵Bulle *Sublimis deus* en 1537 puis, par lettre *Veritas Ipsa* du Pape Paul III, mais aussi les Lois de Burgos et les *Leyes novas* 1512 et 1542 censés protéger les indiens, Michel FABRE, « La controverse de Valladolid ou la problématique de l'altérité », *Le Télémaque*, Presses Universitaires de Caen, n°29, 1, 2006, pp.7-16, p. 7.

³²⁶Eve-Marie FELL, *Les Indiens...*, *op.cit.*, p.23.

³²⁷Michel FABRE, « La controverse... », *Art.cit.*, p.7. Mais aussi, Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des... », *art.cit.*, pp.113-114.

³²⁸Michel FABRE, « La controverse... », *Art.cit.*, pp.14-15.

faibles et la tutelle d'une puissance paternelle – le roi en l'espèce – apparaît non seulement comme licite, mais plus encore, comme charitable³²⁹. Cette infériorisation va profondément structurer pendant des siècles l'organisation sociale en la hiérarchisant³³⁰. Du moins jusqu'au « dernier quart du XX^e siècle », marqué par les mobilisations indigènes³³¹ au sein des États d'Amérique latine, qui progressivement s'ouvrent dans leurs pays à « l'option multiculturelle »³³².

i.2 Les Indiens en Amérique du Nord, « *quel Micmac*³³³ » !

Alexis de Tocqueville, dans son célèbre *De la Démocratie en Amérique*, ne peut que constater, impuissant, les massacres systématiques des Indiens aux États-Unis³³⁴ et le fondement idéologique sous-jacent à cette destruction. En effet, à la différence de la France, dont la présence dans cette partie septentrionale du continent dépend des populations autochtones³³⁵, les colons britanniques souhaitent s'y implanter pour créer la « Cité sur la Montagne » calviniste³³⁶, repoussant toujours plus les Indiens vers l'ouest. Mais, à la différence des Espagnols, c'est la terre qui est l'objet de leurs convoitises et non les hommes, et l'institution de la propriété³³⁷ assure une distinction entre l'être « civilisé » et le « sauvage », ouvrant alors selon eux droit à la possession³³⁸. Les Indiens qui survivent à cette pression toujours plus grande³³⁹ à

³²⁹Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des... », *art.cit.*, pp. 116.

³³⁰Françoise MORIN, « Introduction. Indien, indigénisme, indianité », in Michel POLITZER (dir.), *Indianité, Ethnocide, Indigénisme en Amérique Latine*, CNRS, Centre régional de publications de Toulouse. Amérique latine-Pays ibériques. Paris, Les Éditions du CNRS, 1982, 272 p, pp. 3-9.

³³¹Ramon MAIZ, « Ethnification de la politique et indigénisme en Amérique Latine », in MAIZ Ramon, TOURNON Jean, *Ethnicisme et politique*, L'Harmattan, 2005, Paris, pp.215-276, p.216. Pour Yvon LE BOT depuis « l'apparition de la première organisation indienne moderne parmi les Shuars (Jivaros) d'Amazonie équatorienne au milieu des années soixante jusqu'à l'actuelle mobilisation des Mapuche du Chili, le phénomène n'a fait que s'étendre, avec à plusieurs reprises un retentissement mondial » Yvon LE BOT, dans Le renversement historique de la question indienne en Amérique Latine, Yvon LE BOT, « Identités : Positionnement des groupes indiens en Amérique Latine », *Revue Les Cahiers ALHIM*, 2004, volume 10, pp.2-8, p.2.

³³²Virginie LAURENT, « Indianité et politique en Amérique Latine », *Transcontinentales*, 2007, volume 4, pp.59-76, p.59.

³³³Peuple amérindien du Nord-Est du continent américain entre le Canada (majoritairement) et les États-Unis

³³⁴ Alexis de Tocqueville, citant Chérokis : « la race des hommes rouges d'Amérique est devenue petite », cité in Alexis TOCQUEVILLE de, *De la démocratie en Amérique*, I, 2^e partie, dans Œuvres complètes de Tocqueville, Alexis de (1805-1869), tome IV, Livre II, 2^e édition, Paris, Gallimard, 1951, p. 157, cité in « Trois observateurs de la condition indienne aux États-Unis durant la première moitié du XIX^e siècle : Tocqueville, Beaumont et Gallatin » Denys Delâge, *Les Cahiers des dix*, n° 66, 2012, p. 339-378, pp.339-340.

³³⁵« N'oublions jamais qu'à cette époque l'Amérique du Nord n'est pas une colonie de peuplement [...] [France] Il n'entre nullement dans ses plans de réduire les Indiens en servitude [...] au-dessus de ses moyens [...] elle a besoin du consentement des Indiens pour obtenir par la voie du commerce les produits qu'elle désire, ainsi que de s'en faire des alliés sur le plan militaire » ; Norbert ROULAND, *Introduction ...*, *Op.cit.*, p.485.

³³⁶Anthony PAGDEN, *Les européens...*, *Op.cit.*, p.149.

³³⁷James TULLY, *Une étrange multiplicité, le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Prisme, Histoire des Pensées, Presses universitaires de Bordeaux, 1999, 242 p, p.70.

³³⁸Il s'agit du prolongement aux colonies des principes du *Calvin's case* en reprenant ses distinctions : « Quand les habitants en sont tenus pour « primitifs » [...] les juges coloniaux refusent la plupart du temps de reconnaître leur système juridique (...) les fait vivre en dehors de tout système juridique [...] En revanche, quand le degré de centralisation du pouvoir fait pressentir une société étatique (...) Son régime est plus favorable », Norbert ROULAND, *Introduction...*, *op.cit.*, pp.514-515

³³⁹Anthony PAGDEN, *Les européens...*, *Op.cit.*, p.153

mesure que s'affermissent les ambitions, sont soumis à une politique généralisée d'acculturation et de dévalorisation. Ce mouvement se retrouve aussi bien aux États-Unis³⁴⁰ qu'au Canada³⁴¹, dans lesquels « l'intégration » au sein de la société nationale exige au préalable un renoncement culturel et identitaire. Ainsi, aux politiques fédérales³⁴² d'assimilation³⁴³ sont associées des mesures d'infériorisation avec la mise en place d'un régime d'incapacité destiné à rendre cette perte plus attractive avec l'acquisition de la nationalité et de droits fonciers. Parallèlement, elles s'accompagnent le plus souvent de dépossessions voire de déportations³⁴⁴, accentuant la dégradation et la marginalisation de populations déjà désorientées. Mais la contestation de ces disparités dans les années 1960³⁴⁵ avec le Mouvement des droits civiques amorce le timide mouvement vers leur reconnaissance. Ainsi, avec l'échec des politiques de sédentarisation urbaine (dites de *Terminacion Policy*) aux États-Unis et avec la reconnaissance pour les Indiens du Canada de droits civiques, sans perte de leur statut, des réformes plus libérales vont progressivement compléter ce mouvement³⁴⁶ vers l'autogouvernement. Néanmoins, la situation reste fragile³⁴⁷ pour les 561 nations amérindiennes étasuniennes (environ 4,5 millions de personnes) et

³⁴⁰La souveraineté tribale qui est reconnue aux États-Unis depuis deux arrêts de la Cour Suprême rendus par le Président John Marshall est paradoxale : les tribus sont indépendantes des États mais non de l'État fédéral en tant que « nations domestiques dépendantes » (arrêt *Cherokee Nation vs. State of Georgia* de 1831) ; Elise MARIENSTRAS, *Wounded Knee, ou l'Amérique fin de siècle*, éd. Complexe, Bruxelles, 1996, 265 p, p.24.

³⁴¹Malgré la création de réserves dès 1851, les Indiens ne sont pas associés en 1867 à la création de la Confédération canadienne et c'est un comble dans la mesure où le nom du pays « Canada » proviendrait du Laurentien, langue iroquoienne du Saint Laurent ; LEPAGE Pierre, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, 2^e édition, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec, 2009, 88 p, p.22. Aux États-Unis, « la Cour suprême décide à partir de 1823 d'appliquer la théorie de la découverte », plaçant les Indiens sous dépendance, Norbert ROULAND, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.541.

³⁴²Ainsi contrairement à l'Australie, avec l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (Canada) de 1867, les affaires indiennes relèvent exclusivement de la compétence fédérale. Aux États-Unis, c'est le Congrès qui a autorité (Art 1, Sec. 8, 2 de la Constitution américaine) et arrêt *Cherokee Nation vs. Georgia* (1831).

³⁴³On retrouve une volonté d'assimilation dès 1857 (Canada) avec la « Loi sur la civilisation graduelle », à condition de « savoir lire et écrire le français ou l'anglais, (d') être « assez avancés » dans leur éducation élémentaire, faire preuve d'une bonne moralité, et ne pas être endettés », Norbert ROULAND, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.541. Cette « tendance » (marginale dans la pratique) est confirmée (et renforcée) avec la Loi sur les Indiens de 1876 souvent modifiée par exemple pour interdire aux Premières Nations les cérémonies religieuses (les potlachs) en 1884 ou en envoyant les enfants en pensionnat (1920) avant que les amendements de 1951 et 1985 viennent modifier les dispositions les plus discriminantes. Aux États-Unis, dans le cadre de la *Peace Policy* (1869), prise sous l'impulsion du Président Ulysses S. Grant, il s'agissait de pacifier les populations indiennes, de « renouveler les efforts entrepris jusqu'ici pour civiliser les Indiens », Charlotte LEFORESTIER, *L'assimilation des indiens d'Amérique du Nord par l'éducation : Une politique comparative*, Thèse de doctorat, Etudes Anglophones, Université Michel Montaigne, Bordeaux III, Bernadette RIGAL-CELLARD (dir.), 2012, 475 p, p.53.

³⁴⁴*Indian Removal Act* 1830 et l'*Indian Appropriations Act* aux États-Unis pour ne citer qu'eux.

³⁴⁵Même si aux États-Unis, l'*Indian Citizenship Act* de 1924 accordait déjà la citoyenneté à l'ensem ble des Indiens.

³⁴⁶La Constitution reconnaît trois peuples autochtones, reconnus par la Loi constitutionnelle de 1982 article 35 : indiens (Premières Nations), métis et Inuits. L'autonomie gouvernementale, ils peuvent négocier depuis 1995 des ententes d'autonomie gouvernementale dans certains domaines qui peuvent prendre des formes différentes.

³⁴⁷Pour Philippe PATAUD CELERIER, leurs droits avaient été menacés en 2012 par les lois C 45 (foncier) C38 (terres) pour garantir notamment l'accès aux sites de pétrole issus des sables bitumeux. Le taux de chômage reste supérieur et comme pour les Aborigènes, l'espérance de vie plus faible à 68,9 ans contre 76,6 pour le reste de la population « Santé des premières nations au Canada ». Enfin, le taux de suicide est 5 fois plus élevé et 11 fois pour la population Inuit, université d'Ottawa, 11 septembre 2013, www.med.uottawa.ca, Philippe PATAUD CELERIER, « Au Canada, la fin de la résignation pour les peuples autochtones », *Le Monde diplomatique*, mai 2014, pp.20-21.

leurs 800 000 représentants canadiens³⁴⁸. Ainsi, Georges Erasmus, avocat et militant autochtone, dénonce dans une allocution cette « injustice [qui] plonge ses racines dans l'histoire » et pointe l'ambivalence qui existe toujours entre la promotion « des droits de la personne sur la scène internationale », tout en « bafouant nos propres peuples autochtones »³⁴⁹.

d. La représentativité dans l'État multi-ethnique

En 1964, l'Organisation de l'Unité africaine décide de ne pas renégocier les frontières, héritages de la colonisation et de son arbitraire³⁵⁰. Mais cette décision est aussi lourde de conséquences, tant l'inadéquation entre ces découpages « étatiques » et « sociologiques » a créé dans les États, notamment au sud du Sahara, une très grande diversité³⁵¹ qui s'apparente à un « bouillon d'ethnicité »³⁵². Ainsi, pour remédier aux conséquences soulevées par ce profond morcellement qui peut poser des problèmes de cohésion nationale à l'origine de nombreux conflits³⁵³, la Commission africaine des droits de l'homme, dans un rapport de 2003, rappelle la nécessité de protéger les « droits humains des groupes et des peuples vulnérables au sein des États »³⁵⁴. Certains pays décident d'adapter leur organisation territoriale autour de circonscriptions ethniques afin d'assurer une meilleure représentativité aux différents membres communautaires. Ainsi, le fédéralisme nigérian, toujours plus morcelé, doit répondre à cette problématique pour intégrer les « trois plus importants groupes humains de l'Afrique de l'Ouest » (Haoussa/Fulani, Igbo et Yoruba)³⁵⁵. Mais ces transferts de compétences prévus dans la Constitution de 1994 (articles 5, 39 et 47) ont comme effets pervers d'exclure les non-autochtones nationaux de certains

³⁴⁸Le 31 décembre 2002, il y avait au Canada 704 851 Indiens sur les registres de l'AADNC et 614 bandes.

³⁴⁹Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), volume 1, point 1, (3, §2), v. aussi l'Allocution à l'occasion de la parution du rapport (René Dassault et Georges Erasmus), Canada.

³⁵⁰Manby BRONWEN, *La nationalité en Afrique*, Karthala & Open Society Foundations, Londres, 2011, 242 p, p.20.

³⁵¹Le Cameroun compte par exemple environ 240 groupes ethnoculturels. Sur ce point, Julian BURGER, « avant- propos », in James MOUANGUE KOBILA, *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun, entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, Dianoïa, collection Jus Data, Paris, 2009, 296 p, p.7.

³⁵²Moïse Léonard JAMFA CHIADJEU, *Comment comprendre la « crise » de l'État postcolonial en Afrique, Un essai d'explication structurelle à partir des cas de l'Angola, du Congo-Brazzaville, du Congo Kinshasa, du Liberia et du Rwanda*, Publications universitaires européennes, volume 515, Peter Lang, 2005, Berne, 460 p, p.10.

³⁵³Nous ne dresserons pas une liste de ces événements souvent dramatiques mais certaines « crises », comme au Kivu, au Rwanda, au Soudan ou le sort des Dioulas et des descendants de migrants burkinabés et maliens en Côte d'Ivoire, sont connus du plus grand nombre.

³⁵⁴Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations /communautés autonomes, 34^e session ordinaire, 6-20 novembre 2003, p.4. Cité in PILORGE-VRANCKEN Joëlle, « La protection... », *Art.cit.*, pp.7-8 et Julian BURGER, « avant-propos », in James MOUANGUE KOBILA, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.8.

³⁵⁵*L'Afrique de l'Ouest : Une région en mouvement, une région en mutation, une région en voie d'intégration*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/ OCDE, Document de travail (1^{ère} ébauche (2)), février 2007, 58 p, p.9.

mandats et postes publics³⁵⁶, ce qui représenterait environ 1 million de personnes. Les bases de ce modèle se retrouvent en Ethiopie, qui après des décennies de centralisme (royal puis DERG³⁵⁷) a opté pour cette organisation dans laquelle il est possible pour un groupe qui se considère doté d'une identité propre de demander l'auto-détermination (article 39 de la Constitution), pouvant théoriquement déboucher sur l'indépendance³⁵⁸.

Cette réalité se rencontre avec force en Inde ou *aux Indes*. L'usage du pluriel a longtemps qualifié cette société si hétérogène, si fragmentée³⁵⁹, qui prise dans les référents occidentaux a toujours paru difficilement intelligible³⁶⁰. Les Anglais sauront « jouer » de ces différences entre les anciens dominants musulmans et les Hindous (eux-mêmes subdivisés en trois grands corps) pour tenter d'y imposer leur autorité³⁶¹. Mais, avec l'indépendance, la volonté du Congrès d'assurer l'égalité de tous les citoyens par l'abandon du système des castes apparaît rapidement comme illusoire, et seule la condition d'intouchable est supprimée. Pour combler les profondes disparités existant au sein de ces groupes³⁶², la voie de la *réserve*³⁶³ s'impose comme l'alternative destinée à leur assurer une plus grande représentativité sans conserver le modèle anglais de subdivision³⁶⁴ introduit par la réforme Minto Morley de 1909³⁶⁵.

³⁵⁶Le *Residency Rights Bill* présenté en 2004 par des sénateurs (projet de loi) devait interdire la discrimination à l'égard des résidents et assujettis à l'impôt dans l'État, mais, dans la pratique cela supposait de reprendre le processus depuis le début. Kasongo MAKITA-KASS, « Fédéralismes africains : l'idée fédérale dans l'Afrique des turbulences politico-ethniques », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, Vol. 10, n°1, pp. 19-40, p.37.

³⁵⁷ Gouvernement militaire provisoire de l'Ethiopie socialiste (1974-1987)

³⁵⁸Le droit à sécession apparaît aux articles 39 (3), 42 et 47 de la Constitution, in Rapport du groupe interparlementaire d'amitiés, n°132, 1^{er} avril 2016 (1^{ière} Partie, II. D), Sénat français

³⁵⁹« L'Inde est peut-être le pays le plus divers dans le monde sur les plans culturel, ethnique et religieux », HURST Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination, The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, p.171, cité in Mouez KHALFAOUI, *L'Islam indien : pluralité ou pluralisme, le cas d'Al Fatawa al-Hindiyya*, Publications universitaires européennes, Peter Lang, Berne, 2008, 268 p, p.75. « Les minorités en Inde peuvent être regroupées en 4 catégories, à savoir, la caste, la tribu, la religion et la langue », SENGUPTA Papia, « Le concept de minorité(s) linguistique(s) en Inde : Le cadre juridico-constitutionnel de l'aménagement », in Les cultures à la rencontre du droit, *Droit et Cultures*, 2014, volume 67, n°1, pp.125-150, p.133 ; cependant, l'auteur précise que le terme de « minorité » ne reçoit aucune définition dans la Constitution, p.134. Il y aurait « plus de 2000 groupes ethniques » et « plus de 400 langues » (et plusieurs milliers de dialectes) dont 22 ont un statut d'officialité à degré (Union/États). On estime que sa population musulmane est comprise dans une fourchette de 13,4 à 14% de la population totale contre approximativement, 2,3% la population chrétienne du pays, Fernand VARENNES, « Fédéralisme, identité et langues officielles en Inde », in Les cultures à la rencontre du droit : l'Inde, *Droit et Cultures*, 2014, vol 67, n°1, pp.187-212, pp.187-188.

³⁶⁰Michel ANGOT, « Il n'y a jamais eu d'Inde, mais des Indes », *L'Express*, Spécial Inde, 19 décembre 2012, n° 3207-3208, p.52

³⁶¹Le recensement britannique réalisé dès 1871 a « rigidifié les contours » de la société indienne en structurant le corps social en trois grands blocs (qui existaient déjà mais moins rigides) : Les Brahmanes, les Kshatriyas et les Vaishya qui constituent les trois Varna supérieurs puis, sūdras (caste basse) et les intouchables, Christophe JAFFRELOT, « Inde : Avènement politique de la Caste », *Critique Internationale*, 2002, volume 17, n°4, pp.131-144, pp.131-132.

³⁶²David ANNOUSSAMY, *Manuel de droit indien*, Collection Droits étrangers, volume 13, Société de Législation Comparée, Paris, 2016, 310 p, p.9

³⁶³David ANNOUSSAMY, « La réserve des sièges de sièges dans les corps élus en Inde », in Quotas, réservations et discrimination positive en Inde, *Droit et cultures*, 2007, n°53, p.19-33.

³⁶⁴Damien DESCHAMPS, « La citoyenneté dans l'Inde française dans la deuxième moitié du XIX^e siècle », *CIDIF*, lettre n°19, 2 avril 2009, v. aussi Jacques WEBER, *Les Etablissements français en Inde au XIX^e siècle*, Thèse pour le doctorat d'histoire, 1987, librairie de l'Inde, 5 tomes, Paris, 1988. Dans les territoires français, beaucoup plus modestes, c'est davantage la question du statut personnel qui

Cette mesure de discrimination positive est censée jouer le rôle pour ses bénéficiaires (prévus aux articles 341 et 342 de la Constitution)³⁶⁶ de « catalyseur à leur éveil politique »³⁶⁷ se retrouve constitutionnalisée à l'article 330 (331), auquel est associé le principe général de non-discrimination (article 16 (2)) destiné à étendre ses effets. Cependant, si des progrès importants ont été réalisés pour l'intégration de ces groupes mais aussi des femmes par voie de quotas (articles 243D (2), (3) et (4) et 243T), cette organisation palliative constitue un défi majeur au sein d'une société traditionnellement organisée au sein de rapports hiérarchiques de dominations³⁶⁸.

La Chine³⁶⁹, puissant voisin de l'Inde, est aussi un État cosmopolite, à tel point que le *Minority Right Group International* estime dans un rapport de 2008 que le pays est « le dernier grand empire multiethnique »³⁷⁰. Cependant, après une brève expérience égalitariste (article 5 de la seconde Constitution provisoire du 11 mars 1912), c'est une véritable distribution spatiale organisée autour des groupes minoritaires qui est opérée avec la République populaire³⁷¹. Comme en URSS, il existe une distinction fondamentale entre la citoyenneté (globale) et la nationalité (appartenance spécifique) dont les Hans constituent l'entité la plus importante de la

sera soulevée. L'introduction du Code civil par décret du 24 juin 1880, bouleverse la structure sociale organisée autour du *Mamoul* et crée une nouvelle catégorie bâtarde avec les « renonçants ».

³⁶⁶David ANNOUSSAMY, « La réservation... », *Art.cit* : Le vote en Inde global date de 1909 dans une forme très limitée (p.19). Pour Pierre GONIDEC, la réforme Minto Morley de 1909, qui élargit la composition et les pouvoirs des assemblées, vise aussi à assurer une plus forte représentation des musulmans, anciens dominants avec les moghols, pour contrebalancer l'influence grandissante du mouvement hindou. Ce mouvement est confirmé par le *Government Act* de 1919 qui, tout en renforçant le droit de vote, s'accompagne d'une catégorisation progressive des différentes entités culturelles. Cette segmentation est reprise comme base du corps électoral dans la réforme constitutionnelle de 1935, GONIDEC Pierre, *Evolution constitutionnelle de l'Empire des Indes : La fédération*, Thèse pour le doctorat de droit soutenue le 14 décembre 1943, Prof P. LAMPUE (dir), Université de Paris, 265 p.

³⁶⁶Les articles 341 et 342 posent les critères d'appartenance aux SC ou ST (tribus et castes répertoriés) mais aussi, des *OBC*, les classes les moins favorisées qui bénéficient aussi de dispositions constitutionnelles protectrices, Jean-Claude BONNAN, « Réservations et discriminations... », *Art.cit*, pp.123-141, p.124 (§10).

³⁶⁷David ANNOUSSAMY, « La réservation... », *Art.cit*, p.23. Le principe de la réservation est étendu aux municipalités, les révisions constitutionnelles de 1992 (73 et 74) (communes rurales article 243D et urbaines article 243T). Il existe aussi depuis 1982 des réservations dans la fonction publique, mais pas plus de 50% des places : *Indra Sawhney And Ors. vs Union Of India (UOI) And Ors. on 8 août 1991*, New Delhi, Supreme Court of India, 1991.

³⁶⁸Dans les pays européens, « les droits ont mûri lentement, ont été proclamés par vagues successives et assimilés par la population au cours de deux siècles » or en Inde ces droits « ont fait brusquement irruption d'un seul coup, il y a seulement cinquante ans ». Une autre raison est avancée, c'est la dimension culturelle. En effet, les déclarations des États-Unis et de la France « ont été inspirées par les œuvres de philosophie politique des pays européens » et leur caractère essentiellement individualiste. Il existe aussi une différence « dans ce que chacun appelle droit naturel » et son caractère rationaliste ; David ANNOUSSAMY, *Le droit indien en marche*, volume 2, Société de Législation comparée, Paris, 2009, 280 p, pp.108-109

³⁶⁹Norbert ROULAND, Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, Les minorités..., op.cit, pp.135-154. Yves PLASSERAUD, Les minorités..., p. 34 et p.38

³⁷⁰Rapport de 2008, cité in Florian BLUMER, *Chine : Situation des minorités ethniques et religieuses*, Organisation Suisse d'aide aux réfugiés, Berne, 28 janvier 2009, 18 p, p.2

³⁷¹Reconnaissance en 1931, dans l'article 14 des Eléments généraux de la Constitution de la République soviétique chinoise (1^{er} Congrès des Soviets réuni à Ruijin) d'un principe d'autodétermination « de toutes les ethnies minoritaires à l'intérieur de la frontière chinoise », WANG Jiawey et NYIMA Gyaincain, *Le statut du Tibet de Chine dans l'histoire*, China Intercontinental Press, 2001, 367 p, p.310. Le caractère multinational du peuple chinois est expressément formulé dans le Programme général des statuts du Parti communiste chinois adoptés au XII^e Congrès (6 septembre 1982) ; Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les Constitutions modernes*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 948 p, p.580

population (91,5%). Le territoire chinois, fondé sur ces spécificités, est organisé autour de cinq régions autonomes, des préfectures autonomes et de cotés autonomes. Ainsi, la Constitution reconnaît 56 groupes ethniques et 44 d'entre eux disposeraient de leur propre organisation administrative autonome³⁷² (section 6 chapitre 3 de la Constitution avec les articles 111 et 112) dont les compétences spécifiques sont précisées dans la Loi sur l'Autonomie Ethnique Régionale de 1984. Indépendamment des nombreux griefs pouvant être formulés sur l'effectivité de certaines dispositions ou sur le découpage, il est intéressant de signaler que le Yunnan, qui n'a pourtant pas le statut de région autonome, est l'un des territoires qui concentre paradoxalement le plus grand nombre de minorités³⁷³.

§2. Définition des termes de l'étude

« Définir, c'est savoir », écrit Auguste Blanqui dans *Critique sociale*³⁷⁴. Effectivement, tout travail de recherche se doit d'apporter un éclaircissement sur son objet. Pourtant, quasiment tous les ouvrages sur cette question affirment que la notion de minorité en droit, n'a pas de définition³⁷⁵ (A). Aussi, c'est à la doctrine qu'il faut avoir recours pour dépasser les difficultés du droit sur cette question (B).

A. L'insaisissable minorité

D'après le *Trésor de la langue française*, l'apparition du mot *minorité* date de 1875, mais son usage demeure limité à l'activité parlementaire, et les groupes ethniques pourtant actifs sont alors qualifiés de *nationalités*. Pour Gérard Soulier, ce n'est qu'au début du XX^e siècle que le terme s'enrichit pour prendre le sens connu aujourd'hui³⁷⁶, et il faudra attendre les années 1920 pour que les premiers ouvrages l'introduisent dans leur titre, avant que l'expression ne se généralise dans les années

³⁷²Les cinq régions de niveau provincial sont : la Mongolie intérieure (Mongoles), le Xinjiang (les Ouïgours), le Ningxia (les Huis), le Guangxi et le Tibet sans pour autant être le calque de l'aire culturelle, CAO Huhua et DEHOORNE Olivier, « Les groupes minoritaire en Chine : distribution spatiale et défis d'intégration », *Les populations de la Chine, Espaces, population et sociétés*, 2009, n°3, pp.397-406, pp.398-399.

³⁷³Huhua CAO et Olivier DEHOORNE, *Ibid*, p.399.

³⁷⁴Auguste BLANQUI, *Critique sociale*, Tome I, Capital et Travail, éditions Ligarán, Paris, 276 p, p.53.

³⁷⁵Par exemple : Inis L. CLAUDE Jr, *National Minorities, An international problem*, Harvard political studies, Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1955, 248 p.p.2 ; Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, « Les minorités et le droit international » in FENET Alain, KOUBI, Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, *Le droit et les minorités, analyses et textes, Op.cit*, pp.17-113, pp.20-24, Geneviève RIGAUX François, « Mission impossible : la définition de la minorité », *RTDH*, 1997, volume 30, pp.155-175 ; KOUBI Geneviève, « L' « entre-deux » des droits de l'homme et des droits des minorités : « Un concept d'appartenance » ? », *RTDH*, 1994, volume 18, pp.177-194, p.180.

³⁷⁶Gérard SOULIER, « Minorités, État et société », in FENET Alain, SOULIER Gérard, *Les minorités et leurs droits depuis 1789, Op.cit*, p.41.

1970³⁷⁷. Cependant, si la référence à une *minorité*, toujours accompagnée d'une épithète³⁷⁸ (nationale, religieuse, ethnique, linguistique), est largement utilisée en droit, elle reste néanmoins difficile à conceptualiser. Jusqu'à l'institutionnalisation de leur protection avec la SDN³⁷⁹, l'appréciation se faisait *in concreto*³⁸⁰, par un processus d'auto-identification et de reconnaissance discrétionnaire par les Grandes puissances. Mais l'entreprise a toujours été malaisée. Une définition trop souple rencontre l'opposition des États ; trop restreinte, elle devient ineffective. De plus, chaque groupe est particulier. Non seulement le contexte dans lequel il évolue le façonne³⁸¹, mais les membres qui le compose sont pris dans un incessant processus contradictoire et complémentaire de « désingularisation » / « resingularisation »³⁸² qui rend ce phénomène difficile à appréhender³⁸³.

Cependant, la prise en compte des minorités par le droit européen et international rend à la fois nécessaire de « définir l'objet normatif »³⁸⁴, mais aussi plus aisé d'en identifier certains de ses éléments³⁸⁵. La Cour permanente de justice internationale dans ses avis du 31 juillet 1930 et du 6 avril 1935³⁸⁶ a donné les premières pistes : une collectivité, une identité, une solidarité sur un territoire donné. Les Nations Unies³⁸⁷ vont poursuivre ce mouvement dès 1950³⁸⁸ avec les travaux de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Les particularités dégagées sont de deux ordres : une position non-dominante et la volonté de préserver leur identité. Mais l'étude réalisée par Francesco Capotorti donne au §568 la définition la plus largement acceptée de la *minorité*, et

³⁷⁷Ronan LE COADIC, « Les « minorités nationales » : vers un retour du refoulé ? », in Ronan LE COADIC (dir.), *Bretons, Indiens, Kabyles...*, *Des minorités nationales ?*, Essai, PUR, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009, pp.31-49, p. 33.

³⁷⁸Hélène TOURARD, « Le citoyen européen membre d'une communauté », in Philippe ICART, *Les minorités...*, *Op.cit.*, p.96.

³⁷⁹Stéphane PIERRE-CAPS, « Minorités », *Dictionnaire de la culture juridique*, Denis ALLAND, Stéphane RIALS (dir.), Lamy, PUF, 2003, Paris, 1649 p, pp.1028-1031.

³⁸⁰Ivan BOEV, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.86.

³⁸¹Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avis relatif à un protocole additionnel à la CEDH, avis de la Commission des questions économiques, M.de PUIG rapporteur, doc.6749, 1^{er} février 1993 : « Mais il y a encore quelques pays où l'existence même des minorités est niée » (§5).

³⁸²Cité in Gérard SOULIER, *Réflexion...*, *op.cit.*, p.146.

³⁸³Hélène TOURARD, « Le citoyen européen... », *Art.cit.*, p.97.

³⁸⁴Ivan BOEV, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.85.

³⁸⁵Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.57.

³⁸⁶CPJI, avis du 31 juillet 1930 *Communautés gréco-bulgares*, n°17, série B et CPJI, 6 avril 1935, *Ecoles minoritaires en Albanie*, avis consultatif, n°64, série A/B qui définit les objectifs de cette protection. Mais aussi, Jules DESCHÈNES, « Qu'est-ce qu'une minorité ? », *Les Cahiers du droit*, vol.27, n°1, 1986, pp.255-291, p.275.

³⁸⁷Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.59.

³⁸⁸Nations Unies, Conseil économique et social, Rapport de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Doc. E/CN.4/SUB.2/119, 1950, p. 20, qui s'inspire largement du mémorandum du Secrétaire général sur la définition et la classification des minorités, cité in CHALABI Abdoul Hamid, *Le statut des minorités musulmanes et de leurs membres dans les États de l'Union européenne*, Thèse de doctorat pour le grade de docteur en droit public, Université du Droit et de la Santé, Lille 2, PRES Lille Nord de France, 2011, Pfr Vincent CATTOIR-JONVILLE (dir.), 702 p, pp.17-22

aussi sûrement l'une des plus complètes³⁸⁹. L'auteur y fait la synthèse des éléments précédents en les précisant : 1. Groupe 2. Numériquement inférieur mais en position non dominante 3. Être ressortissant de l'État³⁹⁰ 4. Caractéristiques identitaires propres 5. Un sentiment de solidarité (même implicite)³⁹¹. La définition donnée par Jules Deschênes³⁹² en 1985, semble confirmer l'approche axée autour d'éléments objectifs et subjectifs, qui demeure sûrement, même contestée, l'une des plus consensuelles³⁹³. La Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe donne à l'article 1^{er} une définition relativement détaillée³⁹⁴. Elle distingue 5 éléments³⁹⁵ : 1. Une condition de résidence et de citoyenneté 2. Une implantation historique, autrement dit hors flux migratoire récent 3. Une singularité culturelle propre 4. Être membre d'une communauté numériquement inférieure à la population totale ou de la région mais, suffisamment représentative 5. Une approche volontariste.

Si certains points énoncés font consensus, le Comité des Droits de l'Homme (HRC), dans son opinion générale 23 relative à l'article 27 du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques, s'est montré enclin à une interprétation extensive des stipulations aux non-ressortissants (§5 alinéa 2)³⁹⁶ sans que cette lecture, qui semble éloignée de l'esprit du texte, ne parvienne toutefois à s'imposer³⁹⁷. Ainsi, face aux difficultés que provoque la susceptibilité des États, les rédacteurs de la Convention-cadre de 1995 se sont montrés toutefois un peu plus pragmatiques. Ils n'apportent aucune clarification sur les minorités dans la mesure où selon le rapport explicatif, « il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition

³⁸⁹Abdoul Hamid CHALABI, *Le statut...*, *Op.cit.*, p.19.

³⁹⁰On retrouve déjà ce lien au territoire à l'article 3 du Traité avec la Pologne de 1919.

³⁹¹« Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ». Cette définition constitue le « pivot des études relatives à l'introduction d'un concept de minorité dans les systèmes juridiques internationaux et nationaux » KOUBI Geneviève, *Penser les minorités en droit*, p.254, cité in Ivan BOEV, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.89.

³⁹²UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31 : « un groupe de citoyens d'un État en minorité numérique et en position non-dominante dans cet État, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité » (§181)

³⁹³Pour Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, cette définition n'est « pas parfaite » (p.72), mais reste « dominante » (p.76)

³⁹⁴Cette définition sera notamment reprise dans le traité bilatéral de bon voisinage et de protection des minorités entre la Hongrie et la Slovaquie le 19 mars 1995 (article 15§ 3b) ou inspirera l'Instrument de protection des minorités adopté le 19 novembre 1994 au niveau de l'Initiative de l'Europe centrale, BOEV Ivan, ouvrage cité, p.91. Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.60.

³⁹⁵Cependant, il est communément admis en droit international que l'appartenance à une minorité (ou non) est avant tout un choix personnel ; en ce sens §32 du Document de clôture de Copenhague de 1990.

³⁹⁶Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.61.

³⁹⁷Contrairement à la proposition de la Commission de Venise (CDL (91) 7) de 1991, son Etude (n° 294/2004) publiée quelques années plus tard préconise d'abandonner ce rattachement national dans ses recommandations, Doc. CDL-MIN (2005) 1, Strasbourg, 6 juin 2005, §30, cité in CHALABI Abdoul Hamid, *Le statut des minorités...*, *Op.cit.*, p.21. Cependant, pour Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, eu égard l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 et l'analyse de l'intention des parties, l'article 27 ne doit être entendu que dans une interprétation restrictive, la nationalité devrait au contraire être un « indice des liens étroits avec le territoire » résidents étrangers non permanents et aux visiteurs ; Gaetano PENTASSUGLIA, *ibid.*, pp.623-64

susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres »³⁹⁸. Néanmoins, les critères retenus notamment pour l'interprétation du terme « national » restent en phase avec l'approche communément admise et acceptée au niveau européen³⁹⁹, dans la mesure où les garanties énoncées constituent un standard minimum qui peut être rehaussé et étendu par les différentes parties aux Conventions au profit des minorités dites nouvelles⁴⁰⁰.

Dans le cadre de l'aire géographique circonscrite, Stéphane Pierré-Caps reprenant les travaux de Pierre Kende⁴⁰¹ dresse, dans son ouvrage *La Multination*⁴⁰², la typologie des minorités d'Europe centrale qui s'organisent selon lui autour d'un triptyque :

- La minorité prolongeant une nation voisine (ou le mythe de la grande nation) : ces populations séparées par l'histoire sont le plus souvent le prolongement minorisé d'une majorité d'un État voisin. Dans certains cas, à grand renfort de mysticisme, elles entretiennent la vitalité d'un passé commun où leurs destinées étaient liées, bercées par le rêve d'un rassemblement au sein de la Grande Nation. Les exemples sont nombreux en Europe avec la Lituanie polonaise, le Kosovo serbe, la Macédoine grecque, la Crimée russe (ou les régions de l'Est), les Allemands de Pologne, les Slovènes de Trieste et Gorizia, les Danois du Slevig, les Russes et les Roumains de Moldavie, etc.... qui procèdent tous, à intensité très variable notons-le, de cette même démarche. Certaines de ces manifestations innervent aujourd'hui le droit public hongrois avec notamment l'article D de la Constitution de 2011⁴⁰³. Prise dans son expression la plus radicale, cette démarche peut être douloureuse, voire tragique.

- La minorité ethnoculturelle isolée : en pensant aux Tatares de Crimée, aux Gagaouzes de Moldavie, aux Pomaks de Bulgarie ou aux Sorabes d'Allemagne, pour ne dresser qu'une liste limitative, nous pourrions presque parler chez eux d'une

³⁹⁸Au visa du §12 du Rapport explicatif de la Convention-Cadre, déjà cité, justifiée par manque « de consensus sur l'interprétation du terme de « minorités nationales » » (§4).

³⁹⁹Florence BENOIT-ROHMER, *Les minorités...*, *Op.cit.*, pp.579-581. Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, *Op.cit.*, p.66.

⁴⁰⁰De « nouvelles » minorités peuvent être reconnues, Gaetano PENTASSUGLIA, *Ibid.*, p.73.

⁴⁰¹Pierre KENDE, Comment gérer le problème des minorités en Europe centrale et orientale, in Notes et Etudes documentaires, 4964-4965, 1992, pp. 13-20, p.13, Stéphane PIERRE- CAPS, *La Multination*, *Op.cit.*, p.15.

⁴⁰²Stéphane PIERRE-CAPS, *Ibid.*, pp.15-37.

⁴⁰³Article D de la Loi fondamentale (*Alaptörvénye*) de Hongrie du 25 avril 2011 : « Ardant à l'esprit qu'il y a une seule nation hongroise unie, la Hongrie assume la responsabilité du sort des Hongrois vivant en dehors de ses frontières, et doit encourager la survie et le développement de leurs communautés ; elle soutient leurs efforts pour préserver leur identité hongroise, affirmer leurs droits individuels et collectifs, établir des communautés autonomes et prospères dans leur pays natal, et elle encourage leur coopération, entre elles et avec la Hongrie ».

double singularité. Singularité culturelle, évidemment, mais singularité aussi de la vitalité de leurs identités, dans la mesure où leur isolement constitue sans conteste une caractéristique supplémentaire qui les rend plus vulnérables et perméables à la culture majoritaire.

- La minorité transnationale ou non territoriale pour Henri Giordan⁴⁰⁴ : cette catégorie, qui ne dispose pas d'assise territoriale propre, ne constitue pas l'objet des recherches effectuées, à l'exception des Juifs s'il est pertinent de les inclure dans cette sous-partie⁴⁰⁵. Il n'en demeure pas moins que ces groupes, avec par exemple les populations tsiganes et roms, constituent une préoccupation majeure en Europe, à laquelle s'efforcent de répondre les différentes institutions.

Enfin, parallèlement, pour tenir compte de la problématique minoritaire dans l'ensemble de ses composants, un droit spécifique des peuples autochtones se développe⁴⁰⁶. Son application est plus marginale en Europe continentale (Saame par exemple) et se retrouve essentiellement dans les pays décolonisés ou dans les territoires ultramarins (Amérindiens, Inuit, etc...). La Déclaration des peuples autochtones ne donne pas de définition de son objet⁴⁰⁷ et sur la base de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (article 1^{er}), seul instrument juridiquement contraignant sur le sujet, quatre points importants peuvent être identifiés : 1. Dans les pays indépendants 2. Ancrage territorial historique 3. Des caractéristiques socialement structurantes 4. Un sentiment d'appartenance indigène ou tribal particulièrement fort. Cependant, cette dernière précision, qui paraît essentielle pour la bonne compréhension du droit des minorités, dépasse le cadre de cette recherche.

⁴⁰⁴Henri GIORDAN, *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Théorie, cultures et sociétés, Librairie européenne des Idées, Kimé, Paris, 1992, 685 p, pp.12 à 15.

⁴⁰⁵Stéphane PIERRE-CAPS, *La multination*, *Op.cit*, p.26

⁴⁰⁶Stéphane PIERRE-CAPS, « La protection... », *art.cit*, pp.389-390

⁴⁰⁷Albane GESLIN, « La protection internationale des peuples autochtones : de la reconnaissance d'une identité transnationale autochtone à l'interculturalité normative », *Annuaire français de droit international*, 2011, LVI (année 2010), pp.658-687, p.662.

B. *L'angle doctrinal*

La démarche historique choisie répond à l'ambition de « mieux comprendre le rôle du droit dans une société »⁴⁰⁸. L'étude des minorités montre à quel point certaines questions (craintes et espoirs aussi) sont récurrentes. Cependant, l'étude du droit des minorités dans sa chronologie est assez bien renseignée. L'approche de ce travail au contraire, est celle de la doctrine. Autrement dit, en se référant à la définition admise et qui ne présente pas de grandes difficultés en elle-même⁴⁰⁹, c'est « l'opinion communément professée par ceux qui enseignent » et/ou « écrivent sur le Droit »⁴¹⁰. Étymologiquement, elle vient de *docere* (« instruire ») et participe à une meilleure compréhension des normes⁴¹¹. Mais, au-delà de cette approche pédagogique, constitue-t-elle une source de droit autonome ? La doctrine ne serait pas seulement une réflexion, elle aurait au contraire une nature créatrice en participant à son élaboration⁴¹².

Ainsi, la CPIJ dans l'article 38 (§1b) de son Statut, mentionne expressément la doctrine comme une source du droit appliqué par la Cour, mais qu'il faut considérer pour Georges Scelle, à la différence de la jurisprudence, comme un « auxiliaire »⁴¹³. Cependant, il ne faut pas préjuger de cette intervention indirecte car, comme le confirme Le Fur, « elle a une importance considérable »⁴¹⁴. Les contributeurs, par leurs travaux et leurs critiques, exercent une influence intellectuelle qui aiguise les esprits, soit en amont pendant la formation universitaire des aspirants juristes, soit plus tard, dans leurs processus de décision⁴¹⁵. Le célèbre professeur va même plus loin : il impute la création de la SDN, dont les réticences gouvernementales n'étaient un secret pour personne, à la volonté et à la persévérance « des juristes et des publicistes », en « formant l'opinion publique et l'amenant à se prononcer en sa

⁴⁰⁸Jacqueline HOAREAU-DODINAU, « A quoi nous sert l'Histoire du droit ? », XXXVe, Colloque Edmonde Michelet, Brive, 1^{er} et 2 décembre 2011, 5p, p.1 :

http://museemichelet.brive.fr/Docs/histoire_du_droit_jacqueline_hoareau.pdf

⁴⁰⁹Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10^e édition, quadrigé, PUF, Paris, 2014, 1100 p, p.362.

⁴¹⁰Pour Philippe MALAURIE, La doctrine est une opinion qui vise à « dévoiler la vérité ontologique du droit », in « Rapport français sur la doctrine », Travaux de l'Association H. CAPITANT, Les réactions de la doctrine à la création du droit par le juge (journées italiennes), t.XXXI, 1980, p.83, cité par Stéphane CAPORAL, op.cit, p.11.

⁴¹¹Stéphane CAPORAL précise que pour Benoît de SAINT MAURE, dans sa *Chronique des ducs de Normandie*, écrite en 1160, le terme *doctrina*, signifie enseignement, autrement dit, « indiquer, montrer le chemin », XXX, p.13 même si l'appellation ne se développe qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle avec le développement des revues et de la spécialisation.

⁴¹²Philippe JESTAZ, Christophe JAMIN, *La doctrine*, Méthodes du droit, Dalloz, 2004, 314 p, pp.2-3.

⁴¹³Georges SCELLE, *Répétitions écrites de Droit international public*, Troisième année, Les cours de droit, 1941-1942, Dalloz, Paris, 512 p, p.332.

⁴¹⁴Louis LE FUR, *Précis de droit international public*, Petits précis Dalloz, troisième édition, Librairie Dalloz, Paris, p. 240

⁴¹⁵ Pour Marcel PLANIOL dans son *Traité de droit civil*, est développée l'idée que la doctrine « ne constitue pas une source formelle du droit », dans la mesure où « les commentateurs ne possèdent aucun pouvoir de contrainte », mais elle n'est toutefois, pas dépourvue, pour le doyen Carbonnier, « d'autorité », in BEAUD Olivier, « Doctrine », *Dictionnaire de la Culture juridique*, Op.cit, pp.384-388, p.385.

faveur »⁴¹⁶. Pierre Jestaz et Christophe Jamin, avec le même enthousiasme, ajoutent que finalement « la loi et la jurisprudence sont, dans une certaine mesure, ce que la doctrine prétend qu'elles sont »⁴¹⁷.

Mais la force de la doctrine dépend avant tout de l'autorité scientifique de ses auteurs, qui doit être selon Jacques Chevallier, « conquise et en permanence consolidée »⁴¹⁸. Enfin, si elle est le plus souvent le fait d'universitaires, de nombreux praticiens⁴¹⁹ y prennent part. Ils seront les commentateurs avertis de l'évolution de la SDN, des espoirs à la chute ; pour nombres d'entre eux, l'idéal d'une union européenne s'impose alors dans les années 1930, « comme seule solution pour sauver une paix chaque jour plus compromise et une SDN plus moribonde »⁴²⁰. En effet, durant l'entre-deux-guerres, nombreux sont les juristes qui s'engagent dans le débat public, et les travaux de Jean-Marie Guieu⁴²¹ permettent de bien comprendre cet investissement militant⁴²², notamment en faveur de la paix. Ainsi, cette étude portera essentiellement sur les contributions des internationalistes français⁴²³, dans les principales revues françaises et belges⁴²⁴ ou dans les Recueil de l'Académie Internationale, dans les manuels, répétitions de cours publiées et ouvrages, mais aussi dans les principales thèses qu'ils auront dirigées ou connues en tant que membre du jury⁴²⁵. Ainsi, cette période de « ruines et de reconstruction »⁴²⁶ est aussi celle d'une

⁴¹⁶Louis LE FUR, *Précis de droit...*, *Op.cit.*, p.240.

⁴¹⁷Philippe JESTAZ et Christophe JAMIN, *La doctrine*, *Op.cit.*, p.6, Maurice HAURIUO, ne disait-il pas que la doctrine « exerce un « magistère » sur la jurisprudence et sur l'interprétation de la loi » in Olivier BEAUD, « Doctrine », *Art.cit.*, p.385.

⁴¹⁸Jacques CHEVALLIER, Conclusion générale, Les interprètes du droit, in *La doctrine juridique*, 1993, pp.259-282, p.268.

⁴¹⁹La doctrine dites « d'action » des praticiens, A. ORAISON, *Réflexions...*, *op.cit.*, pp.509 et ss.

⁴²⁰Jean Michel GUIEU, « Les juristes français, la Société des Nations et l'Europe », Communication présentée le 14 octobre 2005 dans le cadre du colloque organisé sous la direction de Jacques BARIETY et consacré à *Aristide Briand, la SdN et l'Europe, 1919-1932*, 15 p, p.13.

⁴²¹Les travaux de Jean-Michel GUIEU ont été d'une aide précieuse : Outre son ouvrage déjà cité, « Le rameau et le glaive », *Op.cit.*, nous pouvons notamment citer : « Les militants français pour la Société des Nations », *Art.cit.*, « Les juristes internationalistes français, l'Europe et la paix à la Belle-Epoque », *Relations Internationales*, Juristes et relations internationales, PUF, 2012, n°149, pp.27-42, « Les juristes au regard de l'historien : le cas de l'engagement des professeurs de droit pour l'Union de l'Europe dans l'entre-deux-guerres », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n°11, printemps 2001, 19 p.

⁴²²Au sein de la Ligue des Droits de l'Homme, de l'Association de la Paix par le Droit, de l'Association française pour la SDN, Jean-Michel GUIEU, « Les juristes au regard de l'historien », *Art.cit.*, p.7.

⁴²³A l'instar par exemple de Louis LE FUR qui deviendra en 1934 Secrétaire général de l'Union juridique internationale, Fernand LARNAUDE, délégué technique pour les questions juridiques de la délégation française à la Conférence de la Paix en janvier 1919, René CASSIN sur tous les fronts, Georges SCELLE au sein de l'UIASDN, qui était membre, entre autre, de la commission des minorités nationales.

⁴²⁴Principalement : *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques/Revue de droit international et de législation comparée/Revue de droit international/Revue générale de droit international public/Revue de droit public/Journal du droit international/Revue Catholique des institutions et du droit.*

⁴²⁵Dzovinar Kevonian, dresse la liste des « publications françaises concernant la question du droit des minorités et l'internationalisation des Droits de l'homme » qui sont « pour l'essentiel des thèses de droit, en sciences politiques et économiques ». Très « hétérogènes », la « plupart des thèses sont émaillées d'affirmations insistantes sur l'objectivité scientifique de leur argumentation, dont la récurrence est proportionnelle au parti pris des auteurs » ; Dzovinar KEVONIAN, « Les juristes... », *Art.cit.*, p.61 (nbp 12) et p.62.

⁴²⁶Jean-Michel GUIEU, *Le Rameau...*, *Op.cit.*, p.66. Il cite comme exemple Georges Scelle, qui « était à lui seul un véritable modèle d'engagement intellectuel au service de la Société de Nations ». « Après la première guerre mondiale, toute son activité intellectuelle se tourna vers la nouvelle organisation de Genève » ; GUIEU Jean-Michel, *Ibid.*, p.109.

véritable émulation intellectuelle⁴²⁷ marquée par une profonde rupture théorique⁴²⁸. Le droit international se complexifie et se « judiciarise » mais, s'il s'enrichit, son existence demeure remise en question jusque dans les années 1970⁴²⁹. La doctrine contribuera aussi largement à cet épanouissement, avec le développement du positivisme, faisant du droit une science tout en conservant opportunément une base de droit naturel, pour « dénoncer juridiquement les faiblesses du droit international positif et donc veiller à l'améliorer ». Georges Scelle dans ses travaux, dont l'influence est considérable, intègre dans sa réflexion les nouvelles sciences sociales qui se développent à l'époque ; il substitue au couple, droit naturel/droit positif, une nouvelle division, droit objectif/droit positif, faisant des relations sociales et donc de l'individu les éléments centraux des relations internationales, au détriment des États⁴³⁰.

Mais, est-il possible de parler d'une véritable spécificité doctrinale française ? Il est incontestable que la renommée des professeurs étudiés est immense, mais Antonio Truyol y Serra⁴³¹ émet des doutes car, selon lui, dans la mesure où l'objet est international, s'il peut demeurer des particularités, la matière est trop perméable aux influences extérieures⁴³² pour constituer une communauté scientifique nationale propre. Cette solidarité serait plutôt le fait d'une communauté linguistique dans laquelle, il est vrai, de nombreux professeurs étrangers francophones jouent un rôle actif et déterminant. Il paraît difficile de traiter avec rigueur et honnêteté ce sujet, qui a été « l'un des thèmes de travail »⁴³³ de la communauté internationale, sans étudier les riches contributions des professeurs Alvarez, Politis, Boris Mirkine-Guétzévitch, mais surtout d'André Mandelstam dont les principaux thèmes de recherche ont concerné le droit des minorités, la question arménienne ou celle des réfugiés.

⁴²⁷Albert Geouffre LA PRADELLE de, *Maitres et doctrines du droit des gens : avec plusieurs portraits en hors texte*, 2^e édition, Les éditions internationales, Paris, 1950, 440 p, p.364.

⁴²⁸Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit international public*, Panorama du droit international, Economica, Paris, 1999, 188 p, p.145.

⁴²⁹Emmanuelle JOUANNET, « Regards sur un siècle de doctrine française du droit international », *AFDI*, 2000, volume 46, n°1, pp.1-57, p.9.

⁴³⁰Antonio TRUYOL y SERRA, *Ibid*, p.146.

⁴³¹Antonio TRUYOL y SERRA, *Doctrines contemporaines du droit des gens*, Paris, Cours IHEI, 1951, 106 p, p.2

⁴³²JOUANNET Emmanuelle, « Regards sur un siècle... », *Art.cit*, p.3.

⁴³³Sophie ALBERT, *La condition des minorités en droit international public*, Thèse de droit, Droit international public, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, STERN Brigitte de (dir), 2003, 579 p, p.12.

Hypothèses et annonce de plan

L'héritage de la SDN, qui est rejeté en tant que « symbole et spectre »⁴³⁴ reste toujours difficile à assumer. Or, il existe une certaine distorsion entre l'activité de l'organisation qui est très largement documentée et la très grande méconnaissance qui entoure certaines de ses actions. Malgré ses échecs, le bilan de l'institution genevoise reste marqué par le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale. De nombreux détracteurs rendent l'organisation responsable d'un conflit, qu'elle n'a pas su empêcher. Parmi eux, Hannah Arendt dénonce dans son célèbre ouvrage, *Les origines du totalitarisme*, cette génération « formée par les expériences de l'avant-guerre » qui n'a pas pris la mesure « d'une guerre dont ils avaient à conclure la paix ». Selon elle, il n'y a pas de « meilleure preuve que leurs velléités à régler le problème des nationalités »⁴³⁵.

Pourtant, la SDN, dans le contexte troublé de la décennie 1930, qui est marquée par une crise protéiforme et le repli identitaire des États, pouvait-elle éviter ces drames ?

L'organisation qui est, à bien des égards, imparfaite est avant tout une œuvre de compromis : sa nature correspond au seuil critique du transfert de compétence accepté par les États membres qui traduit à l'évidence le manque de solidarité entre ses membres. Dépasser cette difficulté, sera l'un des objectifs du projet européen ébauché au tournant pendant ces années troublées.

Dans ce contexte, l'objectif de cette recherche tente d'appréhender la complexité du droit des minorités dont le destin semble lié à celui de la jeune organisation. L'année 1919 est une étape déterminante, porteuse autant d'espoir que de désenchantement. Mais, elle n'est pas celle de la rupture, plutôt l'œuvre d'une élaboration lente et graduelle qui semble arriver à maturité.

⁴³⁴THORNBERRY Patrick, *International Law and the rights of minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991, 398 p, p.117, cité in PENTASSUGLIA Gaetano, *Minorités*, Op.cit, p.30

⁴³⁵Hannah ARENDT, in *Les origines du totalitarisme*, tome 2 : L'impérialisme, Essais, Fayard, Paris, 1982 : « On a souvent expliqué l'insuffisance des traités de Paix par le fait que leurs artisans faisaient partie d'une génération formée par des expériences de l'avant-guerre, si bien qu'ils n'avaient jamais tout à fait estimé à sa juste mesure l'impact d'une guerre dont ils avaient à conclure la paix. Il n'en est de meilleure preuve que leurs velléités à régler le problème des nationalités en Europe de l'Est et du Sud en y établissant des États-nations et en introduisant des traités sur les minorités » p.244

Le regard de la doctrine paraît, par moment, en décalage avec une certaine actualité et souvent la syntaxe sage et prudente tranche avec la fièvre politique du moment. Surement, pour les juristes qui sont aussi le plus souvent d'anciens combattants, l'importance réside avant tout dans un processus d'intégration. Le droit des minorités n'est pas une quête, mais un élément de pacification, une exigence démocratique et donc juridique qui doit contribuer à annihiler la souveraineté absolue des Etats en substituant à la volonté individuelle, les idées de consensus, de responsabilité et d'interdépendance.

Ainsi, lorsque la généralisation de telles sujétions apparaîtra comme impossible ces mêmes auteurs se tourneront aussi par choix *tactique* vers la protection universelle des droits de l'homme. Or, ces orientations qui préfigurent les débats de 1945⁴³⁶ s'inscrivent dans un processus inverse, celui des droits spécifiques dans l'agencement d'une approche universaliste.

La compréhension de ce mouvement nécessite de prolonger l'analyse historique bien en amont du concept juridique de minorité qui apparaît en 1919 comme un succédané au principe des nationalités. L'étude du XIX^e siècle permet d'entrevoir les origines des progrès réalisés, mais aussi celui des échecs annoncés. Une rapide comparaison entre le traité de Berlin et les conventions de 1919-1920, permettent de mesurer l'œuvre réalisée, formellement et matériellement. De plus, la question des minorités effleure aussi celle des réfugiés, du droit pénal international et de l'égalité, qui surprennent par leur très grande actualité (Partie I). Cependant, la principale innovation réside dans les mécanismes de garantie qui sont instaurés : soit par la médiation du Conseil, soit auprès de la Cour de justice. Pour le droit des minorités ces mesures de sauvegarde sont la condition même de leur existence (Partie II) et son échec sera celui de tout un système.

⁴³⁶SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, « Les minorités... », *Art.cit.*, in FENET Alain, KOUBI Geneviève, SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, *Le droit...*, *Op.cit.*, p.41

Partie I. La protection internationale des minorités

« Je crois à la paix par la justice ; je ne me représente pas comment la paix peut être construite, sinon par le droit. »
[Emmanuel Lévy]⁴³⁷

« Les leçons de l'histoire nous rendent sceptiques. Seules les guerres – avec la désolation et l'amertume qu'elles entraînent – ont fait redresser les torts que d'autres violences, d'autres guerres, avaient causés. » [Edmond Wadih Naim]⁴³⁸.

En 1947, lorsque l'ONU succède à la SDN, le regard porté sur son héritage est sévère. Selon William Rappard qui partage cette analyse critique, l'organisation dissoute n'a jamais connu « la carrière triomphale de la Malibran que chanta Musset »⁴³⁹. Néanmoins, le bilan contrasté ne doit ni faire oublier les défis qu'elle doit relever, ni la pratique des États qui a largement dénaturé son œuvre.

Pourtant, les rédacteurs des traités font preuve en 1920 d'une ambition nouvelle, destinée à préserver une paix encore trop fragile. En effet, pour de nombreux observateurs, la Grande Guerre qui s'achève, apparaît comme « une véritable lutte libératrice » pour les nationalités non émancipées de l'Europe centrale et orientale, « continuellement en convulsion »⁴⁴⁰ (Titre 1). Les traités des minorités placés sous la garantie de la SDN doivent alors contenir la déception de groupes oubliés par la recomposition de l'Europe rythmée par le *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*⁴⁴¹. Devant l'impossibilité matérielle d'une « application intégrale »⁴⁴² de ce principe, les rédacteurs des traités tentent d'assurer la synthèse d'intérêts souvent contradictoires. Il s'agit alors de faire cohabiter certains groupes dominés

⁴³⁷Emmanuel LEVY, *Éléments d'une doctrine par le droit : La paix par la justice*, Librairie Giard, Paris, 1929, 30 p, p.3

⁴³⁸Edmond WADIH NAÏM, « Avant-propos », in *La société des nations et les puissances devant le problème arménien*, André Mandelstam, Association libanaise des universitaires arméniens, Beyrouth, 1970, 514 p, pp. V-VII, p.VII.

⁴³⁹William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives sur la société des nations », RCADI 1947, Vol. 71, pp.111-225, p.117

⁴⁴⁰David ERDSTEIN, *Le statut juridique des minorités en Europe*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, 1932, 231 p, p.5.

⁴⁴¹William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.184.

⁴⁴²David ERDSTEIN, *Le statut juridique...*, Op.cit, p.9.

devenus dominants, tandis que d'autres sont obligés de se maintenir sous des sujétions dont ils avaient un moment espéré se détacher. Leurs aspirations qui sont réévaluées au regard des intérêts géopolitiques des vainqueurs se voient offrir dans les États débiteurs, un modèle compensatoire d'inspiration libérale qui s'accommode pourtant assez mal avec leurs particularismes⁴⁴³.

La doctrine se montre lucide dans son diagnostic. Pour André Mandelstam, ce problème, souvent, « ne s'est trouvé que déplacé »⁴⁴⁴ et la faute incombe pour Louis Le Fur à une opinion publique qui n'a pas été suffisamment préparée à une réforme⁴⁴⁵. Mais aussi plus largement, à la défaillance des mécanismes de contrôle de la SDN et à l'absence d'une politique destinée à vaincre une rancœur lancinante, qui aurait nécessité un véritable travail de résilience.

Pourtant, ces constats critiques occultent l'apport de l'organisation qui demeure encore largement sous-estimé. D'ailleurs, pour une partie de ces auteurs, par leur complexité, par leur permanence, ses dispositions même limitées à certains États⁴⁴⁶ (Titre 2), constituaient déjà un progrès considérable pour le développement du droit humain⁴⁴⁷ dont la portée dépassait selon Jacques Fouques-Duparc, « le champ immédiat des applications »⁴⁴⁸ visées par les traités.

⁴⁴³Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre mondiale, les traités de paix et l'évolution du problème des Nationalités », in Histoire contemporaine : Nations, nationalités et nationalismes en Europe-1850-1920, L'Information Historique, Vol 58 n°1, mars 1996, pp.32-39, p.32.

⁴⁴⁴André MANDELSTAM, « La protection des minorités », Recueil des Cours, 1923, Tome I, Académie de droit international, Hachette, Paris, 1925, 656 p, pp. 367-549, p.404.

⁴⁴⁵Louis LE FUR, Précis de droit..., Op.cit., p.459.

⁴⁴⁶NR p.184

⁴⁴⁷André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.367 et pp.402-404.

⁴⁴⁸Ces principes font partie pour Jacques Fouques-Duparc d'un « Consensus Gentium » ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.197

Titre 1. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITES

Le phénomène minoritaire relève d'un processus complexe et évolutif, à la fois sociologique, géographique et historique⁴⁴⁹. Pour schématiser, une généalogie par étapes peut être dressée : la progression d'une société fragmentée en groupes distincts vers la consolidation de l'État. Le tournant opéré avec la Révolution française⁴⁵⁰ inaugure le mouvement des nationalités qui rythme la vie politique du XIX^e siècle⁴⁵¹ malgré sa négation par « l'Europe des monarchies » organisée sur l'équilibre et la légitimité dynastique⁴⁵² (Chap. 1). La Grande Guerre est une étape déterminante⁴⁵³ (Chap. 2) qui traduit à la fois l'expression la plus aboutie de ces revendications, mais aussi leur échec. Ainsi, en droit, la minorité, sédiment du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tend à supplanter la nationalité. Cette protection, qui perfectionne les mécanismes esquissés par le traité de Berlin, trahit aussi une certaine résistance à dépasser le conformisme de l'État-Nation. C'est avec exagération⁴⁵⁴ que les Alliés sont présentés avec la guerre comme les champions de ces revendications⁴⁵⁵.

Chapitre 1. La généalogie du droit des minorités

Avec la SDN, la protection internationale des individus membres de groupes nationaux a connu une véritable « transformation qualitative »⁴⁵⁶. En effet, comme le souligne Jean Lucien Brun, le régime minoritaire est le fruit d'un « long travail de plusieurs siècles » et cette filiation historique est d'ailleurs invoquée par les Grandes puissances pour faire accepter aux États destinataires des traités qui sont contestés

⁴⁴⁹Petr KOVACS, *La protection internationale...*, Op.cit, p.7.

⁴⁵⁰Gérard SOULIER, « Minorités... », Art.cit, p.47.

⁴⁵¹Bertrand AUERBACH, *Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*, Felix Alcan, Paris, 1898, 325 p, pp.1- 2

⁴⁵²Josepha LAROCHE, « Internationalisation des droits de l'homme et protection des minorités », in FENET Alain, SOULIER Gérard, *Les minorités...*, Op.cit, pp. 75-108, pp.92-93.

⁴⁵³Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre mondiale... », Art.cit, p.3. 2

⁴⁵⁴Louis LE FUR, *Précis de droit...*, Op.cit, p.52 (§ 109).

⁴⁵⁵« La guerre, en effet, à partir de 1917, n'opposa plus que des démocraties : France, Angleterre, Italie, États-Unis aux empires centraux considérés comme des régimes autoritaires » ; Emile GIRAUD, « La Société des Nations, l'expérience de vingt ans », *RGDIP*, 1940, tome 47, pp.45-65, p.49.

⁴⁵⁶Frédéric SUDRE, *Droit européen...*, Op.cit, p.34

dès l'origine⁴⁵⁷. Cependant, il est difficile de dresser une généalogie précise du *principe des nationalités* et de l'émergence concomitante de mesures spécifiques à destination d'une partie des populations⁴⁵⁸. La doctrine majoritaire s'accorde à faire commencer cette protection au XVII^e siècle⁴⁵⁹, après la Réforme et la consolidation de l'État moderne (Sect.1). Mais, au XIX^e siècle, les garanties religieuses, qui ne sont que « la préface lointaine du problème des minorités »⁴⁶⁰, se déplacent vers un curseur national, prenant alors la forme qui est aujourd'hui familière⁴⁶¹ (Sect.2).

Section 1. Minorités et genèse de l'État moderne

Pour Jacques Poumarède, si « l'on considère que le terme de minorité est consubstantiel à l'idée d'État »⁴⁶², faire débiter cette protection avec la Paix de Westphalie peut aussi paraître limitatif. En effet, la fin de la Guerre de Trente Ans qui consacre la dernière étape du « processus de désintégration » de la « Respublica Christiania »⁴⁶³ faisant place à l'émergence d'un nouvel ordre européen (§2), ne doit pas faire oublier que si le problème est posé « plus globalement en termes d'altérité, l'horizon s'élargit considérablement⁴⁶⁴ (§1). En effet, le nationalisme moderne peut y trouver ses lointaines origines. Certains auteurs défendent l'idée selon laquelle celui-ci procéderait de la « fusion » d'éléments lentement forgés depuis l'Antiquité : la nationalité, la loyauté et la communauté politique⁴⁶⁵. Ainsi, dans ce long processus de construction s'élabore progressivement l'État -nation moderne comme représentation identitaire et comme organisation, mais interroge aussi la prise en compte de son «

⁴⁵⁷ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités devant le droit international*, Thèse pour le doctorat ès Sciences politiques et économiques, Université de Grenoble, Spes, Lyon, 1923, 230 p, p.3-4.

⁴⁵⁸ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe des nationalités : étude de droit international public*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Bordeaux, Imprimerie Jousset, Paris, 1895, 220 p, p.5.

⁴⁵⁹ André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit.*, p.1 ; Georges SCELLE, *Précis de droit des gens...*, *Op.cit.*, p.188 ; Francesco CAPOTORTI, *Etude des droits...*, *Op.cit.*, p.1 ; Robert REDSLOB, « Le principe des nationalités », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, Recueil Sirey, 1931, t.37, t.III, pp.1-82, p.6. XVII^e pour Samin AKGÖNÜL, « La naissance du concept de minorité en Europe », in BASTIAN Jean-Pierre, MESSNER Francis, *Minorités religieuses dans l'espace européen : approches sociologiques et juridiques*, PUF, Paris, 2007, 332 p, pp.37-59, p.45

⁴⁶⁰ Georges SCELLE, *Précis de droit des gens...*, *Op.cit.*, pp.188-189.

⁴⁶¹ Baptiste CHATRE, « Vers un régime européen... », *Art.cit.*, p.15, Yves PLASSERAUD, *Les minorités*, *Op.cit.*, p.10

⁴⁶² Jacques POUMAREDE, « Approche historique du droit des minorités et des peuples autochtones », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.33-154, p.33

⁴⁶³ TRUYOL y SERRA Antonio, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, pp.65-67

⁴⁶⁴ POUMAREDE Jacques, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.33. DAILLIER Patrick, PELLET Alain, NGUYEN Quôc Dinh, *Droit international public*, 7^e édition, LGDJ, Paris, 2002, 1510 p, p.42

⁴⁶⁵ Jenő SZÜCS. « Sur le concept de nation : réflexions sur la théorie politique médiévale », in Actes de la recherche en sciences sociales, *De quel droit ?*, Vol. 64, 1986. pp. 51-62, p.53

antithèse », l'étranger⁴⁶⁶, l'Autre, la minorité sociale qui deviendra avec la SDN, une catégorie juridique distincte.

§1. *L'altérité dans l'Histoire*

Ce rapport à l'Autre n'est finalement pertinent que s'il est confronté à un groupe social structuré⁴⁶⁷ qui rend son acceptation plus difficile, mais aussi par pragmatisme d'autant plus nécessaire la prise en compte de sa situation en droit. La condition juridique de l'étranger met aussi en évidence les mécanismes d'intégration et d'exclusion des sociétés qui permettent d'informer par réflexion sur l'autoreprésentation de ses membres. A ce titre, deux exemples permettent d'illustrer, très schématiquement, cette construction des identités : l'étranger au regard du citoyen antique (A) et l'aubain dans la France médiévale (B).

⁴⁶⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, qui nous offre avec sa thèse de doctorat, une étude approfondie sur notre sujet. Il estime à raison, qu'avant « qu'elles eussent reçu un nom, les minorités existaient déjà », in FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection des minorités de race, de langue et de religion : étude de droit des gens*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Dalloz, Paris, 1922, 369 p, p.6. Procéder à une étude comparative des minorités est un exercice tentant, mais le format de ce travail de recherche ne le permet pas. La question des minorités *orientales* durant l'Antiquité, est aussi un sujet passionnant. Dans son étude, Jacques Poumarède, s'intéresse notamment, à la condition de l'étranger en Mésopotamie. Dans les cités-Etats de Sumer et d'Akkad, aucun indice ne laisse supposer l'existence de « groupes allogènes au sein de la population libre ». D'ailleurs, l'étranger est assimilé à « l'adversaire » ou à « l'ennemi ». En effet, les idéogrammes représentent souvent « l'esclave » en y introduisant le signe correspondant à « l'étranger ». Néanmoins, les codifications du II^e millénaire (lois d'Esunna et Code d'Hammourabi) mettent en lumière une composition sociale déjà plus complexe. Les *muskenum*, constituent cette classe intermédiaire, minoritaire, émergente. S'ils ne possèdent pas le droit de cité, réservé à la classe des citoyens libres (*awilum*) et si le droit pénal leur est moins favorable, ils bénéficient néanmoins, en tant que sujets de droits, d'un statut familial et patrimonial égal avec ces derniers. Le terme générique d'*habiru* est utilisé pour désigner les réfugiés fuyant les guerres ou individus que la paix a poussés sur les routes à la recherche de nouvelles opportunités. L'expansion de l'Empire babylonien contribue à renforcer ce brassage ethnique, volontaire ou contraint « l'exil à Babylone ». Le changement d'allégeance avec l'arrivée des Perses, est plus favorable aux groupes minoritaires. Les Juifs qui sont autorisés à rentrer en Judée, bénéficient d'une « entière liberté de culte ». Mais, s'ils laissent une large autonomie aux territoires placés sous leur domination, l'auteur précise qu'il « règne, semble-t-il, une égalité juridique qu'attestent les fréquents mariages mixtes ». En Egypte, il faut attendre l'invasion Hyksos et le repli sur Thèbes, pour qu'elle sorte « de son relatif isolement ». Les pharaons à partir de Thoutmosis I^{er}, s'engagent dans une ambitieuse d'expansion destinée à sécuriser l'Egypte avec des zones tampons. La présence des étrangers circulant sur le territoire est réglée par traités. Néanmoins, à son apogée, au cours des règnes des XVIII^e et XIX^e dynasties, de nombreux d'entre eux, « s'installent en Egypte, forment des colonies et bénéficient de la liberté d'exercer leurs activités principalement marchandes ainsi que leurs cultes ». Mais, c'est sûrement la présence des Juifs, relatée dans le Pentateuque, qui vient instantanément à l'esprit. Même s'il existe de nombreuses controverses sur l'ancienneté de cette implantation, lors de la XXVI^e dynastie, « les communautés juives sont nombreuses en Egypte », d'ailleurs il existe « une puissante diaspora [...] à l'époque hellénistique »; Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, Op.cit, pp.35-42. DRIOTON Etienne et VANDIER Jacques, *L'Egypte, des origines à la conquête d'Alexandre*, PUF, Paris, 1984, 726 p, pp.425-429. GAUDEMET Jean, CHEVREAU Emmanuelle, *Les institutions...*, Op.cit, pp.21-53

⁴⁶⁷ Pour Marguerite BOULET-SAUTEL, « plus le groupe social est cohérent, plus il s'oppose à celui qui n'en fait pas partie et plus se dessine fermement le concept d'étranger », in BOULET-SAUTEL Marguerite, *L'aubain dans la France coutumière au Moyen-Âge*, éd de la Librairie encyclopédique, Bruxelles, 1958, pp.65-100, p.68

A. *L'étranger et le citoyen*

D'après Jean Lucien Brun, la protection des minorités est « inconnue de l'antiquité »⁴⁶⁸. Pourtant en se penchant sur l'étude de ses origines, force est de constater que s'il n'existe pas des garanties institutionnalisées comme celles mises en œuvre à partir de la SDN⁴⁶⁹, la prise en compte de l'étranger, par opposition au citoyen, est une réalité qui s'est progressivement développée. En Grèce, l'Autre occupe une place déterminante qui permet par sa dévalorisation de reconnaître une singularité culturelle hellénique (1). A Rome, au contraire, la citoyenneté est un statut juridique qui est étendue avec l'Empire à l'ensemble des populations de l'Empire⁴⁷⁰ (2).

1. *Dans la Grèce antique*

La société antique grecque, qui s'étend sur période d'environ deux millénaires, demeure jusqu'à la philosophie stoïcienne et les conquêtes d'Alexandre⁴⁷¹ (au IV^e siècle av. JC), profondément fragmentée dans son organisation politique et sociale. Il existe alors une double ligne de fracture : la première est civilisationnelle⁴⁷² autour

⁴⁶⁸ LUCIEN-BRUN Jean, *Le problème...*, *Op.cit.*, p.5

⁴⁶⁹ L'existence même d'un droit international durant l'Antiquité est un débat qui a longtemps divisé la doctrine. Pour Dominique Gaurier, la conception moderne de la nation n'apparaît qu'à la fin du Moyen-Âge. Toutefois, il estime que « des bribes d'un droit international antique sont décelables dans les documents anciens » ; GAURIER Dominique, *Histoire du droit international : de l'Antiquité à la création de l'ONU*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, 1136 p, p.39. Georges Scelle tient à souligner qu'il y a « toujours eu un Droit intersocial », il constate que très tôt, déjà au troisième millénaire avant notre ère, « un système d'équilibre politique et de relations diplomatiques » était organisé. En Egypte, à Karnak, les « grands traités s'inscrivent en hiéroglyphes sur les parois des temples ». Il y a eu « des échanges et des commerces, des accords, des luttes, des guerres, des alliances, des fusions [...] des migrations [...] tout ce qui fait aujourd'hui encore la matière des relations internationales, ou interétatique, sans que l'on puisse alors cependant parler de Nations, ni d'États » ; SCELLE Georges, *Cours de droit international public*, Les Cours de droit, Paris, 1946-1947, 796 p, pp.28-31. Robert Drago approuve cette analyse. Le droit international, n'a pas attendu selon lui, « la formation de l'Europe pluri-étatique chrétienne pour faire son apparition dans notre partie du monde » ; DRAGO Robert, « Les premières collectivités interétatiques méditerranéennes », in *Le droit international, unité et diversité : mélanges offerts à Paul Reuter*, A. Pedone, Paris, 1981, 582 p, pp.9-34, p.11. Cependant, tous les auteurs ne partagent pas ce point de vue. Louis LE FUR, consacre par exemple, un paragraphe de son Précis de droit international sur la question, intitulé « Pourquoi l'antiquité gréco-latine n'a pu connaître le droit international » (§31) ; LE FUR Louis, *Précis de droit international public*, Petits précis Dalloz, Dalloz, Paris, 1931, 583 p, p.21

⁴⁷⁰ Steeve BELANGER, « L'étude des identités dans l'Antiquité est-elle utopique ? : Quelques réflexions épistémologiques et méthodologiques sur l'approche des phénomènes identitaires dans l'Antiquité », *Cahiers d'histoire*, 2012, vol.31, n°2, pp.87-111, p.98 et s.

⁴⁷¹ Pour schématiser, la société antique grecque peut être organisée en trois périodes distinctes : l'époque archaïque qui commence au début du II^e millénaire au VII^e siècle av. JC. L'âge classique qui débute au VII^e siècle jusqu'au IV^e siècle. Enfin, l'époque hellénistique, qui s'étend de la fin du IV^e siècle pour s'achever au I^{er} siècle av. JC ; GAUDEMET Jean, CHEVREAU Emmanuelle, *Les institutions...*, *Op.cit.*, p.55

⁴⁷² SEGUR Philippe, *C'était la démocratie : anthologie commentée des textes sur la démocratie antique, ses réussites et ses dérives*, Logiques juridiques, l'Harmattan, Paris, 2014, 134 p, p.35

des dieux, de la langue⁴⁷³ et d'une histoire (y compris mythologique), qui constitue un socle commun aux populations autochtones⁴⁷⁴. Par opposition, l'étranger culturel⁴⁷⁵ est alors désigné sous le terme générique de barbare⁴⁷⁶. La seconde est encore plus nette avec le développement de la cité. La frontière géographique et culturelle devient également, autour de la qualité de citoyen/non citoyen, sociale. Elle est déterminante même à l'époque hellénistique pour construire à un autre niveau une différenciation fondée sur l'autoreprésentation et un sentiment d'appartenance plus intime. Contrairement à une idée assez répandue, il « n'est pas question d'universalisme »⁴⁷⁷ et les Grecs se montrent même « avarés » dans l'octroi de la citoyenneté qui accorde à ses titulaires des privilèges qu'ils veulent jalousement conserver⁴⁷⁸.

En 451 av. JC, à Athènes, un décret durcit à l'instigation de Périclès son obtention⁴⁷⁹ en exigeant pour les prétendants, la preuve d'une double condition d'ascendance capable d'établir un véritable enracinement dans la cité par le sang⁴⁸⁰. Néanmoins, la présence d'étrangers, Grecs ou non, est très inégale d'une cité à l'autre : faible en Boétie ou en Arcadie, plus importante dans les ports, les colonies comme à Cyrène ou dans certaines campagnes frontalières en proie à une plus grande « mixité »⁴⁸¹. De plus, le principe contraire de la xénélasie, pratique de rejet généralisée de

⁴⁷³ A la fin du V^e siècle, Athènes adopte l'alphabet ionien. Quelques décennies plus tard, dès la première moitié du IV^e siècle, « l'écriture est uniforme dans tout le monde grec ». L'unification linguistique s'est faite pour Claude Vatin, « au profit de la langue attique », même si fières de leurs personnalités, certaines cités conservent leurs particularismes ; Claude VATIN, *Citoyens et non-citoyens dans le monde grec*, Regards sur l'Histoire 53, SEDES, CDU, Paris, 1984, 264 p, pp.32-33

⁴⁷⁴ « L'idée panhellénique existe, latente ; elle est entretenue par la fréquentation commune des grands sanctuaires (Olympie, Delphes) [...] maintenue vivante aussi par la diffusion des poèmes homériques qui narrent une entreprise commune des Achéens sous l'autorité d'un chef unique. C'est ainsi que Philippe et Alexandre pourront un jour prétendre devenir les *hégémones* de tous les Hellènes » ; VATIN Claude, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.9. Mais, ces mythes servent aussi « dans la *polis*, face à elle-même » mais aussi, « face aux autres *poleis* » ; LORAUX Nicole, *Les enfants d'Athènes : idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, François MASPERO, Paris, 1981, 287 p, p.35

⁴⁷⁵ Cette nuance est mise en exergue par l'usage du terme « *xenoi* » qui ne concerne que les étrangers Grecs ; Alain BLOMART, « Des dieux à l'image des citoyens ou comment les dieux étrangers étaient « naturalisés », dans le monde grec et romain », in Stéphane RATTI (dir.), *Antiquité et citoyenneté, Actes du colloque international de Besançon, 3-5 novembre 1999*, ISTA, 2002, Vol.850, n°1, pp.325-339, p.326

⁴⁷⁶ Mais, Jacques Poumarède précise que cette classification est culturelle. Reprenant *Métaphysique* (livre I,9) d'Aristote, il ajoute qu'on « s'accorde à penser que les Grecs, pas plus que les Romains, ne furent sensibles à des préjugés racistes », fondés notamment sur la couleur de peau. Même si pour le philosophe de Stagire, le Barbare ne peut avoir « d'autre statut dans le monde grec que celui « d'esclave » par nature », POUMAREDE Jacques, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.42-43. VATIN Claude, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.22

⁴⁷⁷ Marie-Françoise BASLEZ, *Ibid.*, p.18

⁴⁷⁸ Marie-Françoise BASLEZ, *Ibid.*, p.368. En Grèce, « la citoyenneté restait un privilège qui se perdait plus facilement qu'elle ne se gagnait » ; Marie-Françoise BASLEZ, *Ibid.*, p.361

⁴⁷⁹ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.44

⁴⁸⁰ Ainsi, pour devenir citoyen, l'enfant doit justifier une ascendance athénienne paternelle mais aussi, et c'est une nouveauté, maternelle. C'est d'autant plus curieux que Périclès lui-même, avait des origines de Sicyone et un fils avec une femme de Milésienne ; GAUDEMET Jean et CHEVREAU Emmanuelle, *Les institutions de l'Antiquité*, LGDJ, Lextenso éd, Paris, 2014, 532 p, p.70

⁴⁸¹ Claude VATIN, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.22

l'Autre, que les spartiates auraient largement utilisé pour éviter toute contamination venue de l'extérieur, est aussi à tempérer dans sa constance⁴⁸². Cette fermeture totale et permanente attribuée à la cité Lacédémonienne, qui a largement contribué à forger sa légende à travers les récits de Plutarque, eût été dans un usage généralisé, impossible⁴⁸³. Mais, pour Claude Vatin, cette pratique traduit avant tout l'ambiguïté de la société grecque antique qui alterne un subtil mélange d'ouverture (économique, militaire) avec une organisation endogamique si forte, qu'elle fait de la marginalité des populations allogènes une pratique largement répandue⁴⁸⁴. Néanmoins, si la cité grecque « répugne » à assimiler les étrangers, elle tolère au contraire « qu'ils circulent sur son territoire, qu'ils y exercent un négoce »⁴⁸⁵. Leur intégration évolue notamment après les guerres Médiques, de façon plus pragmatique (et opportune) au gré des intérêts stratégiques⁴⁸⁶. A cet égard, les autorités « ne sont donc pas restées insensibles » aux problèmes posés par ces flux de populations⁴⁸⁷ et à partir du IV^e siècle, le droit prend ainsi progressivement en considération les besoins liés aux nouvelles migrations que l'accroissement des échanges rend inévitable. L'institution de la proxénia, perfectionnement de la protection primitive de l'hospitalité privée, constitue la première manifestation d'une prise en charge des visiteurs. Les proxènes, équivalent très lointain de nos consuls honoraires⁴⁸⁸, reçoivent compétence pour agir comme intermédiaire entre la cité à laquelle ils appartiennent et celle qu'ils représentent pour les affaires bilatérales qui relèvent aussi bien des manifestations religieuses, des négociations que des actions en justice ou devant les assemblées politiques. Mais, la présence de nombreux marchands rend aussi nécessaire

⁴⁸² Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.44

⁴⁸³ Claude VATIN, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.149

⁴⁸⁴ Toute l'ambiguïté grecque est résumée par Xénophon : « la cité est mieux servie quand les citoyens sont les seuls à servir, que lorsqu'ils côtoient comme aujourd'hui dans les listes de l'armée, Lydiens, Phrygiens, Syriens et d'autres barbares de toute variété : c'est ce que sont nombre de métèques ». Mais, en même temps il s'interroge sur la manière d'attirer « des marchands plus nombreux ». Ce serait, ajoute-t-il, « aussi une chose belle et bonne d'assigner des places d'honneur aux marchands et aux armateurs-navigants et de traité même en hôtes de la cité ceux qui paraîtraient utiles à la cité par l'importance de leurs navires et de leurs cargaisons » ; cité in Claude VATIN, *ibid.*, pp .158-159

⁴⁸⁵ Claude VATIN, *Ibid.*, p.17

⁴⁸⁶ Marie-Françoise BASLEZ, *L'étranger...*, *Op.cit.*, p.357

⁴⁸⁷ Claude VATIN, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.167

⁴⁸⁸ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.44

d'apporter des précisions concernant la procédure relative aux litiges commerciaux⁴⁸⁹ (dikai emporikaià Athéniens).

Ainsi, la mise en place du *sumbola*, qui peut être assimilée à une mesure de droit international privé, doit répondre à cette préoccupation en anticipant les potentiels conflits de lois et de compétences juridictionnelles pour les contentieux impliquant les marchands dans les ports étrangers. En effet, pour compenser la très grande précarité du statut de non-citoyen, la pratique de l'*asulia* qui offre par voie d'accord bilatéral entre cités une protection contre toute saisie exercée au titre du droit de représailles⁴⁹⁰, se généralise. Cependant, même si à Athènes la population stabilisée appelée *météque*, par opposition à l'étranger de passage (*xenos*)⁴⁹¹, ne se verra jamais totalement intégrée⁴⁹² (sauf conventions d'*isopolitie*⁴⁹³), elle joue pourtant un rôle déterminant dans le bon fonctionnement de la cité. Sa contribution est économique, fiscale mais aussi sociale, par l'exercice de leur liberté d'association (*thiasé*) et de culte, dont l'importance est considérable dans la vie de la cité.

2. *Pérégrins et universalisme romain*

A Rome, l'usage de la citoyenneté revêt aussi pour son bénéficiaire un caractère déterminant⁴⁹⁴, mais la notion moins abstraite et plus juridique que dans son acception grecque, sert avant tout sous l'Empire une entreprise hégémonique dont l'ambition est résumée rétrospectivement par le poète et homme politique Rutilius Namatianus⁴⁹⁵ : celle de faire « une cité de ce qui était l'univers »⁴⁹⁶. Dans cette approche plus méthodique, il n'est plus question de constituer un ensemble culturel homogène et clos, au contraire, et progressivement l'identité se déplace vers des

⁴⁸⁹ Paul MILLETT, « Emprunts maritimes structures de crédit à Athènes au IV^e siècle », in *Economie et société en Grèce antique (478-88 av. JC.)*, Textes réunis par BRULE Pierre, OULHEN Jacques et PROST Francis, Presses Universitaires de Rennes, 2007, Rennes, 450 p, pp.327-349, p.330

⁴⁹⁰ Claude VATIN, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.169

⁴⁹¹ Philippe SEGUR, *C'était la démocratie...*, *Op.cit.*, p.59

⁴⁹² L'institution des *metoikoi* « apparaît comme une création originale des cités grecques pour échapper à un dilemme [...] la cité ne repousse pas les étrangers, elle ne les absorbe pas non plus, elle les tolère » ; VATIN Claude, *Citoyens...*, *Op.cit.*, p.92

⁴⁹³ Ces accords garantissent aux citoyens des cités parties, la possibilité d'obtenir la citoyenneté de la cité d'accueil tout en laissant au bénéficiaire, sa citoyenneté primaire. Ils peuvent aussi prendre la forme « de mesures de portée plus immédiate concernant les séjours temporaires des uns et des autres ». Sur le même principe, l'*épigamia*, confère aux titulaires de ces dérogations, un droit de mariage qui confère aux enfants le droit de cité ; VATIN Claude, *Citoyenneté...*, *Op.cit.*, p.167. GAURIER Dominique, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.63

⁴⁹⁴ Jean GAUDEMET, Emmanuelle CHEVREAU, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, p.186

⁴⁹⁵ Le point de vue formulé par l'auteur qui vit aux IV^e et V^e siècles est assez tardif, soit quelques siècles après ce qui est considéré comme l'âge d'or

⁴⁹⁶ Cité in Jean-Marie DENQUIN, « Citoyenneté », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Denis ALLAND..., *Op.cit.*, pp.198-200, p.199. Michel HUMBERT, David KREMER, *Institutions politiques...*, *Op.cit.*, p.313

réseaux de fidélités. Ainsi avant d'être généralisée au terme d'un mouvement lent et diffus, les habitants des territoires qui ne bénéficient pas de la citoyenneté sont « pour l'essentiel, les Italiens sous la République, puis les provinciaux »⁴⁹⁷. Les pérégrins qui constituent cette classe d'hommes libres ne disposent ni de la condition juridique de citoyen, ni de celle de Latin⁴⁹⁸. En effet, seuls certains habitants de Rome jouissent primitivement du droit de cité, dont l'acquisition pour les étrangers libres est postérieurement ouverte suivant de deux scenarii⁴⁹⁹ : l'intégration dans la communauté civique est réalisée soit par la naissance⁵⁰⁰, soit a posteriori⁵⁰¹ en suivant les modalités d'une acquisition de plein droit⁵⁰².

A défaut, la condition personnelle des étrangers dépend alors des accords conclus avec Rome⁵⁰³. Ainsi, les traités d'amitiés (*amicitia*), signés à perpétuité entre Rome et une cité étrangère, engagent réciproquement les deux entités à entretenir des relations de cordialité et à protéger les visiteurs présents sur leurs sols. De leur côté, les traités d'hospitalité (*hospitium*) recouvrent deux formes spécifiques. Dans leur version première, il s'agit d'accords particuliers qui garantissent une protection personnelle et une assistance juridique (*privatum*) à l'étranger de passage à Rome. Puis, se développe une réminiscence du proxène grec, avec la forme synallagmatique du *publicum*. Cependant, depuis 242 av. JC, les pérégrins disposent d'un préteur spécifique qui contribue à développer un *jus gentium* afin de régler les litiges mettant en cause des étrangers. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'ouvrir plus largement l'accès à la

⁴⁹⁷ Dominique GAURIER, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.19. LAMBERTI Francesca, *Romanizacion y ciudadanía : el camino de la expansion de Roma en la Republica*, ed. del Grifo, LEDA, Lecce, 2009, 99 p

⁴⁹⁸ Jacques ELLUL, *Histoire des institutions : L'Antiquité*, PUF, Quadrige, Paris, 2011, 629 p, pp.344-345

⁴⁹⁹ Pour les hommes libres. Jean GAUDEMET, Emmanuelle CHEVREAU, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, pp.187-188

⁵⁰⁰ Pendant la République, l'enfant est citoyen s'il est né « en justes noces », d'un père citoyen « au moment de la conception », indépendamment du statut personnel de la mère. Dans l'hypothèse où l'enfant n'est pas né d'un mariage suivant « les exigences fixées par le droit romain » (*iustum matrimonium*), c'est « la condition de la mère à la naissance » qui s'impose à lui. Mais, il existe un tempérament posé par la loi Minicia. En effet, si la mère est romaine et le père latin ou pérégrin, c'est cette condition moins avantageuse qui s'impose. Enfin, lorsque les parents ont eux-mêmes bénéficié d'une concession, il existe alors selon Jean Gaudemet, trois cas de figure : si l'enfant est né postérieurement à la concession accordée aux deux parents, alors il acquiert de plein droit la citoyenneté. La solution est la même lorsque seul le père reçoit cette qualité, à condition, que la mère « ait obtenu au moins le *conubium* ». Sauf clause spéciale, si l'enfant est né avant la concession, alors il conserve son statut primitif. Enfin, si l'enfant est conçu mais n'est pas encore né au moment de la concession accordée au père, il devient citoyen mais n'est pas placé sous la *patria potestatis* du père, sauf demande expresse au moment de l'accord ; GAUDEMET Jean, CHEVREAU Emmanuelle, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, p.187

⁵⁰¹ Il existe différentes manières d'acquérir la citoyenneté. Par exemple, en reconnaissance d'un service collectif pour une cité alliée, individuel pour un pérégrin ayant accompli un service volontaire dans l'armée romaine ou en récompense pour un Latin investissant 100 000 sesterces dans la construction d'un immeuble à Rome en vertu d'une constitution impériale de Néron ; VASSART Patrick, *Manuel de droit romain*, Bruylant, Bruxelles, 2015, 420 p, p.79

⁵⁰² Cette forme sera plus large sous l'Empire malgré les restrictions apportées au *ius migrand*, avec loi Claudia de 177 av. JC, qui débouche à terme avec la loi Mucia (en 95 av. JC), sur sa suppression ; GAUDEMET Jean, CHEVREAU Emmanuelle, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, p188. HUMBERT Michel, KREMER David, *Institutions politiques...*, *Op.cit.*, pp.354-355

⁵⁰³ GAURIER Dominique, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.75

citoyenneté certains Romains, souvent issus des classes les plus privilégiées, expriment aussi leurs craintes : « Entends ces blasphèmes, Jupiter, et vous aussi, Droit et Justice ! des étrangers pour consul ! des étrangers pour sénateurs ! » s'écrie Tite-Live (VIII,5,4-9)⁵⁰⁴. Malgré certaines résistances, l'approche libérale finit par s'imposer⁵⁰⁵.

Cette démarche « généreuse » est réalisée par Rome sous la contrainte et plus qu'à sa « bienveillance », c'est essentiellement suite à sa défaite lors de la Guerre Sociale (90-88 av. JC) que s'opère ce premier grand mouvement d'ouverture. Les révoltes qui l'opposent à ses Alliés (*socii*)⁵⁰⁶ ont la dénonciation d'inégalités séculaires devenues insupportables pour fond de contestation. Rome doit céder et, après l'Italie qui bénéficie du droit de cité (actif et passif), l'accès à la citoyenneté romaine se diffuse à la Gaule cisalpine, avant que les empereurs ne la généralisent. Cependant, cette assimilation est lente et ce n'est qu'avec l'édit de Caracalla de 212⁵⁰⁷ que l'octroi de droits civiques égaux à tous les sujets, exception faites des déditices, aboutit. Mais de nouvelles ruptures vont progressivement apparaître autour de certains points de crispation que représente notamment la question du christianisme. Le refus des membres chrétienne de la communauté de participer au culte impérial donne à leur doctrine un caractère « subversif »⁵⁰⁸. La répression est d'ailleurs particulièrement féroce avec Dioclétien. Constatant la stérilité de cette politique inflexible, Galère décide en 311 de changer d'orientation et de promulguer le premier édit de tolérance. Magnanime peut-être, opportuniste certainement, car s'il permet de mettre un terme aux exactions, il procure aussi un nouveau soutien politique avec l'appui de cette religion qui ne cesse de gagner en importance. Son influence grandissante, les empereurs comprennent l'intérêt qu'ils ont à s'en rapprocher. D'une religion proscrite vingt ans plus tôt, elle devient avec l'édit de Milan de 313, religion d'État. Près d'un demi-siècle plus tard, l'édit de Thessalonique

⁵⁰⁴ Claude NICOLET, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, 2^e édition, collection TEL, Gallimard, Paris, 1988, 540 p, p.41

⁵⁰⁵ Claude NICOLET, *Ibid*, pp.41-42

⁵⁰⁶ Michel HUMBERT, David KREMER, *Ibid*, p.355. Durant le conflit, les insurgés feront sur leurs pièces, la première référence connue à l'Italie ; SHERWIN-WHITE Adrian Nicholas, *The roman citizenship*, 2nd éd, Oxford, Clarendon Press, 1973, 486 p, p.150

⁵⁰⁷ Valerio MAROTTA, *La cittadinanza Romana in età imperiale (secoli I-III d.C) : una sintesi*, ed. G. Giappichelli, Turin, 2006, 206 p, p.101

⁵⁰⁸ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, p.52

(380) substituée à la pluralité religieuse, la reconnaissance exclusive de la nouvelle religion de l'Empereur : l'événement va marquer l'Europe jusqu'au tournant de la Réforme⁵⁰⁹.

B. Gérer le cosmopolitisme

L'Empire est déjà à bout de souffle au IV^e siècle⁵¹⁰. Pour Michel Humbert, il ne faut donc pas chercher la cause exclusive de ces troubles dans les migrations des peuples germaniques⁵¹¹. Avant d'y pénétrer massivement et d'y fonder des royaumes indépendants, de nombreux groupes ont déjà franchi pacifiquement le limes pour s'y établir⁵¹². Certains d'entre eux occupent même dans les derniers siècles de nombreux postes clefs⁵¹³. Après la chute de Rome et la défaite de Syagrius à Soissons par les armées de Clovis, dernier « vestige » en Gaule d'un temps révolu, la dynastie Mérovingienne hérite d'une société si pluriethnique, qu'il y aura encore jusqu'au IX^e siècle, la persistance de la « personnalité des lois »⁵¹⁴. Cependant, cette division sitôt estompée, un nouveau morcellement s'opère sous la figure tutélaire du seigneur (1). Néanmoins, à Byzance où l'Empire se prolonge en Orient le sentiment d'être dépositaire de la romanité entretient, avec la notion de *genos*, un rapport très ambigu à l'étranger surtout lorsque ce dernier est lui aussi chrétien (2).

1. Diversité, identités et pouvoir royal

L'arrivée massive d'une population très bigarrée va profondément transformer la composition ethnique de l'Empire (a) et sa chute en 476 elle laisse un vide dont savent se saisir les Francs pour fonder une nouvelle dynastie. Cependant, « miné par l'ambition politique des grands et la contractualisation »⁵¹⁵, le pouvoir se désagrège à

⁵⁰⁹ Krstitch DRAGOLIUB, *Les minorités, l'Etat et la Communauté internationale*, Librairie Arthur Rousseau/Rousseau et Cie, Paris, 1924, 337 p, p.19

⁵¹⁰ Jacques ELLUL, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p, 521

⁵¹¹ « Si l'Empire romain d'Occident fut bel et bien démoli, après que sa frontière eut été traversée (406) et sa capitale mise à sac (410), c'est pour des raisons politiques et militaires et non à cause de l'entrée d'un corps étranger dans la cité » ; Michel HUMBERT, David KREMER, *Institutions politiques...*, *Op.cit.*, p.514

⁵¹² Jean GAUDEMET distingue trois invasions : la première, entre 166/67 et 180, la deuxième, vers 250-280 et la troisième, à la fin du IV^e et du début du V^e siècle. C'est cette dernière qui est appelée dans le langage commun, « les grandes invasions » ; Jean GAUDEMET, Emmanuelle CHEVREAU, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, p.455

⁵¹³ Michel HUMBERT, David KREMER, *Institutions politiques...*, *Op.cit.*, pp.513-516

⁵¹⁴ Jean-Marie CARBASSE, *Manuel d'introduction historique au droit*, 6^e éd, collection Droit fondamental, P.U.F., Paris, 2002, 310 p, p.95

⁵¹⁵ Sylvain SOLEIL, *Introduction historique aux institutions : IV^e -XVIII^e siècle*, 4^e éd, Flammarion, Champs, 382 p, pp.51-52

mesure que la féodalité s'enracine. A partir du XIII^e siècle, l'action unitaire du pouvoir royal s'affirme durablement et la construction de l'*Autre* évolue. L'étranger « au royaume » s'impose progressivement à l'institution de l'*aubina* (b), emportant les dernières aires de tolérance religieuse dont bénéficiait alors une partie de la population hébraïque (c).

a. *Sub qua lege vivis ?*

Les « Grandes invasions », comme il est d'usage de les nommer, vont modifier le tissu social d'un Empire devenu égroissant⁵¹⁶, en faisant « cohabiter » en son sein, une population autochtone Gallo-romaine avec les barbares issus des récentes migrations germaniques qui ne tardent pas à s'émanciper. En effet, profitant de l'instabilité chronique de l'Empire d'Occident⁵¹⁷, des royaumes indépendants wisigoth et burgonde se sont déjà constitués⁵¹⁸ avant même la « déchéance » de Romulus Augustus. Mais, c'est Clovis roi des Francs depuis 481, après avoir ses victoires à Soissons, à Tolbiac et à Vouillé, qui réalise sous son autorité l'unification politique de la majeure partie de la Gaule désormais appelée *Regnum Francorum*. Cependant, si l'abrogation de l'interdiction impériale des mariages mixtes entre Romains et barbares⁵¹⁹ et le soutien de l'épiscopat⁵²⁰ permettent de relayer l'autorité des princes mérovingiens⁵²¹, leurs sujets restent culturellement très divisés. En effet, les croyances animistes et les cultes païens demeurent encore vivaces au sein des populations⁵²², mais « le phénomène le plus surprenant pour les mentalités modernes »⁵²³ reste la persistance d'un véritable pluralisme juridique.

Néanmoins, le brassage ethnique est très inégal et, à l'exception des Francs, il n'y a pas réellement de colonisation de peuplement cohérente. Démographiquement

⁵¹⁶ Jean-Marie CARBASSE, *Manuel...*, *Op.cit.*, p.93

⁵¹⁷ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, 4^e éd, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 2011, 474 p, p.49

⁵¹⁸ Jacqueline THIBAUT-PAYEN, « Une aventure d'un demi-millénaire : les Francs », in HAROUEL Jean-Louis, BARBEY Jean, BOURNAZEL Eric, THIBAUT-PAYEN Jacqueline, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, 11^e ed, Droit politique et théorique, PUF, Paris, 2006, 646 p, pp.15-104, p.23

⁵¹⁹ Martial MATHIEU, *Histoire des institutions : l'ancienne France, Ve siècle-1789*, Manuel, Lexisnexus, Paris, 2013, 558 p, p.48

⁵²⁰ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire...*, *Op.cit.*, pp.50-52

⁵²¹ « Il faut rejeter l'image d'Epinal qui fait de ces trois siècles (mérovingiens) une sombre période de désolation, ils verront au contraire fleurir des institutions fondamentales pour l'avenir de tout l'occident » ; THIBAUT-PAYEN Jacqueline, « Une aventure... », in HAROUEL Jean-Louis, BARBEY Jean, BOURNAZEL Eric, THIBAUT-PAYEN Jacqueline, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.24

⁵²² Pour Jacques POUMAREDE, les « Carolingiens des VIII^e et IX^e siècles auront encore beaucoup à faire pour éradiquer les croyances païennes qui survivront dans l'imaginaire paysan sous la forme de mythes et de légendes » ; POUMAREDE Jacques, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.57

⁵²³ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », *Ibid.*, p.57

favorable aux Gallo-romains, cette mosaïque a pour conséquence un complexe morcellement du droit. Ainsi, avant chaque instance, il est posé la question suivante (la *professio legis*), « sous quelle loi vis-tu ? » (*sub qua lege vivis ?*), qui doit régler les conflits en fonction de la filiation de chacun. Un tel système conciliant présente l'avantage de réduire le risque de déni de justice, mais complexifie terriblement son fonctionnement⁵²⁴. Ainsi, les Gallo-Romains et tous les clercs conservent l'usage du droit romain, tandis que les autres communautés relèvent des règles juridiques qui leur sont propres et dont on retrouve les principales sources codifiées⁵²⁵ dans la *Loi Salique* pour les Francs, la *Loi Gombette* des Burgondes ou le *Bréviaire d'Alaric wisigoth*⁵²⁶. Il semble que cette personnalité des lois est limitée dans la pratique au profit d'un critère territorial instaurant un système de présomption de la loi (réfragable) applicable en fonction du lieu de naissance. Ce pluralisme va perdurer jusqu'à la fin de la période Carolingienne et au IX^e siècle, l'archevêque de Lyon, Agobard, ne peut que constater qu'avec hostilité que ces régimes se perpétuent⁵²⁷.

b. *Aubina et féodalité*

Cependant, aux alentours de l'an mil, alors que la population cesse lentement de se définir en fonction de ses statuts personnels, il se produit paradoxalement un nouveau morcellement du territoire autour d'entités seigneuriales autonomes. C'est à une « altération progressive et profonde de la société franque »⁵²⁸ soumise aux incursions extérieures⁵²⁹ et à l'impuissance de l'autorité royale incapable d'y

⁵²⁴ Paul OURLIAC, Jean-Louis GAZZANIGA, *Histoire du droit privé français : de l'An mil au Code civil*, L'évolution de l'humanité, Bibliothèque de synthèse historique, Albin Michel, Paris, 1985, 442 p, pp

⁵²⁵ Jean-Marie CARBASSE estime qu'aujourd'hui, « la barbarité » des droits dits germaniques tend à être minimisée « pour en souligner la romanisation plus ou moins poussée » sur la forme et « partielle » des règles ; Jean-Marie CARBASSE, *Manuel...*, *Op.cit.*, p.101. François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire...*, *Op.cit.*, p.75. Pour Jacques POUmarede, il n'est pas possible d'ignorer les influences réciproques exercées par le droit romain et germanique, sur le droit applicable aux différentes communautés ; POUmarede Jacques, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.58-59

⁵²⁶ Jacqueline THIBAUT-PAYEN, « Une aventure... », in Jean-Louis HAROUEL, Jean BARBEY, Eric BOURNAZEL, Jacqueline THIBAUT-PAYEN, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, pp.37-38

⁵²⁷ L'archevêque de Lyon est en effet, un farouche opposant à la personnalité des lois. Selon lui, « l'unité de la foi supposait l'unité de la loi » ; DEPREUX Philippe, « La loi et le droit : la part des échanges culturels dans la référence à la norme et les pratiques juridiques durant le Haut Moyen-Âge », *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 2001, Volume 32, Numéro 1, pp.41-70, pp.54-55. Jacques POUmarede, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.59

⁵²⁸ François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français : des origines à la Révolution*, CNRS éd, Paris, 2010, 758 p

⁵²⁹ André CHEDEVILLE, Jacques LE GOFF (dir), ROSSIAUD, *La ville en France au Moyen-Âge : des Carolingiens à la Renaissance*, Points, éd du Seuil, Paris, 1998, 674 p, pp.31-35

répondre seule⁵³⁰, qu'il faut rechercher les causes de cette nouvelle organisation⁵³¹. Mais, ces mutations sont aussi d'ordre social et la nouvelle société féodale qui émerge s'ordonne autour d'un modèle fortement hiérarchisé et endogamique dans lequel la condition des individus qui lui sont extérieurs — les aubains⁵³² — est très défavorable. L'absence « d'allégeance personnelle vis-à-vis du seigneur sur la terre de qui il se trouve »⁵³³, contrairement aux usages du droit féodal, prive non seulement le visiteur d'une protection indispensable, mais lui confère un statut juridique si précaire que sa situation devient « misérable »⁵³⁴. Ainsi, en plus de la taxe auxquels sont soumis les étrangers de passage avant leur éventuelle implantation (et aveu⁵³⁵), leur condition frappée d'incapacités est assez comparable à celle de la population servile notamment en matière matrimoniale (formariage) ou successorale (assimilé à la mainmorte⁵³⁶), ainsi qu'avec le chevage qui lorsqu'il est dû, peut constituer pour le seigneur un important casuel⁵³⁷.

⁵³⁰ Les invasions normandes de la première moitié du IX^e siècle (vers 840), sont suivies quelques décennies après, par des incursions hongroises qui débutent en Lorraine (en 913), puis s'étendent en Bourgogne franque (en 935) jusqu'à Béziers. C'est aussi sans compter sur la menace sarrasine qui, depuis le Freinet menace la Provence et le Dauphiné. La monarchie carolingienne qui n'a pas les moyens d'entretenir les mécanismes de défense autorise, en vertu de l'édit de Pitres de 864, les grands du royaume, les évêques, les abbés à prendre en charge des enceintes fortifiées ou des châteaux. Elle finira par en perdre le contrôle ; François OLIVIER-MARTIN, *Histoire...*, *Op.cit.*, pp.110-111

⁵³¹ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire...*, *Op.cit.*, p.130

⁵³² Marguerite Boulet-Sautel pose la question : « qui est aubain ? ». Mais, au risque de rester dans l'expectative, elle précise de suite qu'il « est inutile de souligner que les textes médiévaux n'envisagent guère la question sous une forme aussi rigoureuse et brutale » ; BOULET-SAUTEL Marguerite, « L'aubain... », *Art.cit.*, p.69. Bernard d'Alteroche reconnaît, qu'il est extrêmement difficile de donner une définition précise (pp.14-15). Son origine étymologique est complexe à décoder. Mais, parmi toutes les hypothèses soulevées par les chercheurs et si de nombreuses incertitudes persistent, l'aubain renvoie au *ban*. Selon l'auteur, dans un travail très complet sur le sujet, les premiers renseignements relatifs à la qualité de l'aubain figureraient dans un cartulaire de l'abbaye Saint-Vaast d'Arras de 1036, ayant pour objet de déterminer les coutumes, redevances et tonlieux dont dispose l'abbé en tant que seigneur temporel (p.25). Ce n'est finalement qu'après un litige opposant le seigneur Gervais de Château-du-Loir, aux moines de l'abbaye Saint-Vincent que sera donnée à la fin du XI^e siècle, la première définition (p.26) : « nul ne peut être appelé aubain, à moins qu'il ne vienne sur une terre et que, sur celle-ci, il n'ait ni parent, ni ami, ni hôte de quelque sorte que ce soit et qu'il ne soit que de passage ». Même s'il admet que cette solution n'a pas connu une très grande publicité. Néanmoins, l'idée d'une absence d'attache personnelle (naissance, famille...) se retrouve comme le trait caractéristique, dans les nombreux actes relatifs aux aubains ; Bernard D'ALTEROCHE, *De l'étranger à seigneurie à l'étranger au royaume : XI-XV^e siècle*, Bibliothèque de droit privé, LGDJ, Paris, 2002, 353 p, pp.14-25. Etymologiquement, ce serait pour Jacques POUMAREDE, « celui qui est banni ailleurs », le terme *ban* désigne un pouvoir général. L'aubain est donc celui qui est « normalement sous le commandement d'un autre seigneur » ; Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.60-61. Marc BLOCH, « Liberté et servitude perso au Moyen-Âge, particulièrement en France », *Anuario de Historia del derecho español*, Madrid, 1933, pp.5-101, p.14

⁵³³ Marguerite BOULET-SAUTEL, « L'aubain... », *Art.cit.*, p.70

⁵³⁴ Marguerite BOULET-SAUTEL, *Ibid.*, p.75

⁵³⁵ Marguerite BOULET-SAUTEL, *Ibid.*, p.86

⁵³⁶ « A partir du XIV^e siècle et parfois seulement à partir du XV^e siècle que nos documents commencent à formuler expressément pour l'aubain l'incapacité de transmettre ses biens à d'autres héritiers qu'à ses descendants [...] évoque irrésistiblement l'institution voisine de la mainmorte » ; Marguerite BOULET-SAUTEL, *Ibid.*, p.79

⁵³⁷ Marguerite BOULET-SAUTEL, *Ibid.*, pp.75-76. Cependant, l'auteure précise que les « incapacités de formariage et de chevage, ou autres redevances analogues au chevage » sont localisés, leur histoire est aussi « plus brève » pour disparaître « dans le cours du XV^e siècle », *Ibid.*, pp.77-78

Néanmoins, le dynamisme des campagnes et l'essor des échanges commerciaux conduisent au renouveau urbain⁵³⁸ qui se construit par la mise « à l'écart de l'organisation féodale »⁵³⁹. Ce mouvement qui s'étend à l'ensemble de l'Europe, exerce une incroyable force d'attraction⁵⁴⁰ qui peut être résumée par le célèbre proverbe médiéval allemand : « *l'air de la ville rend libre* ». Cependant, en fonction de la nature des concessions octroyées, de l'autorité de tutelle et du territoire d'implantation, la condition des migrants demeure très inégale. D'ailleurs, il existe « une très grande variété de termes servant à désigner l'étranger », ce qui est « loin d'être indifférent » pour comprendre la variabilité de leur condition sociale⁵⁴¹. Toutefois, au XIV^e siècle avec l'affermissement du pouvoir royal, les autorités tentent de « discipliner [...] tous les groupes sociaux secondaires qui ont proliféré au Moyen-Age »⁵⁴² et imposer une autorité verticale commune. De plus, avec la guerre de Cent ans, une certaine idée « nationale » va progressivement émerger pour donner avec le terme de « *patria* », un véritable sentiment d'appartenance collectif qui est notamment utilisé par Guillaume de Nogaret dans le conflit opposant Philippe le Bel au Pape Boniface VIII⁵⁴³. Dans cette configuration, la condition d'étranger évolue progressivement. Elle n'est plus déterminée « simplement en référence à une cité ou une province quelconque »⁵⁴⁴, mais depuis le XIII^e siècle par la prise en compte de la naissance hors du royaume. Or, le roi qui cherche au nom de sa souveraineté⁵⁴⁵ à « dépasser » la structure féodale pour faire échec, « non sans résistance »⁵⁴⁶, aux prétentions seigneuriales concurrentes aux siennes et d'y enraciner son autorité⁵⁴⁷, transforme le sentiment d'appartenance. A ce titre, il modifie au sein de la population

⁵³⁸ Albert RIGAUDIÈRE, *Histoire du droit et des institutions dans la France médiévale et moderne*, Corpus Histoire du droit, 4^e édition, Economica, 2010, Paris

⁵³⁹ Michel COUTU, Max Weber et les rationalités du droit, p.116

⁵⁴⁰ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.61-62

⁵⁴¹ François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.47

⁵⁴² François OLIVIER-MARTIN, *Ibid.*, p.319

⁵⁴³ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.72

⁵⁴⁴ François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.61

⁵⁴⁵ Bernard D'ALTEROCHE, *De l'étranger à la seigneurie...*, *Op.cit.*, p.50

⁵⁴⁶ Bernard D'ALTEROCHE, *Ibid.* p.89

⁵⁴⁷ Le « droit d'aubaine a pu être tenu en échec dès la fin du XIII^e par les lettres de bourgeoisie et surtout dès la seconde moitié du XIV^e siècle, par les lettres de naturalité. Concédées par le roi [...] confèrent des privilèges soigneusement énumérés qui rapprochent la situation de ses bénéficiaires des « naturels » français sans les y assimiler totalement ». Ces concessions, « finiront par rapporter plus au fisc que le droit d'aubaine lui-même ». Même si ce n'est qu'avec le décret du 6 août 1790 que le droit d'aubaine sera aboli « pour toujours » ; Anne LEFEBVRE-TEILLARD, introduction historique au droit des personnes et de la famille, collection Droit fondamental, Droit civil, PUF, 1992, 475 p, pp.26-27

la nature de l'*Autre*, à la fois comme élément associatif/intégratif ou au contraire, dissociatif.

c. *Les Juifs au Moyen-Âge*

« Ici reposent nombreuses les générations du peuple d'Israël qui, durant de longs siècles, ont souffert toutes les humiliations, toutes les injures pour demeurer fidèles à leurs croyances. »⁵⁴⁸ :

Les persécutions dont sont victimes au Moyen-Age les Juifs demeurent en Europe une constante historique⁵⁴⁹ durablement ancrée dans les mentalités, dans la géographie urbaine et dans l'économie locale⁵⁵⁰. Elles deviendront à la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles, l'un des puissants mouvements en faveur d'une protection des minorités.

Néanmoins, au haut Moyen Âge, à l'exception des conversions forcées en 576 par Avit, évêque de Clermont⁵⁵¹, les exemples de vexations à leur égard dans les territoires sous domination franque semblent être encore peu nombreux. Cette attitude plus tolérante, qui s'exprime aussi chez les Carolingiens⁵⁵², tranche avec la fermeté des Wisigoths clairement affichée lors des conciles de Tolède de 693 et 694. Cependant, à l'instar des étrangers, la structure féodale qui se développe, ne conçoit qu'avec hostilité l'élément différent de l'organisation sociale et la fixation sur ces craintes de considérations exogènes (politiques, économiques et militaires), ont sur la population hébraïque des conséquences particulièrement destructrices. Leur condition, qui dépend des circonstances locales, est très variable mais dans la plupart des cas, ils sont « serfs d'un genre encore particulier »⁵⁵³. Ainsi, dans les villes proches de grands carrefours commerciaux, par nature plus libéraux, se développent dès le XI^e siècle, d'importants foyers de la culture ashkénaze : ils sont localisés le

⁵⁴⁸ Julien SEE, *La Vallée des Pleurs : Chroniques des souffrances d'Israël depuis sa dispersion jusqu'à nos jours*, par Maître Joseph HA-COHEN, 1575, Volume 1 de chroniques Juives, Paris, 1881, 323 p, p.IX

⁵⁴⁹ Jean GAUDEMET, Emmanuelle CHEVREAU, *Les institutions de l'Antiquité...*, *Op.cit.*, pp.443-444. Philippe BOURDREL, *Histoire des Juifs de France*, Albin Michel, Paris, 1974, 622 p, p.15

⁵⁵⁰ . Une récente étude du Professeur Lugi PASCALI de l'Université Pompeu Fabra, tend à montrer la connexité (négative) entre ces expulsions au Moyen-Âge et la prospérité de ces villes dans nos sociétés contemporaines ; Lugi PASCALI, « Banks and Development : Jewish Communities in the Italian Renaissance and Current Economic Performance », *The Review of Economics and Statistics*, 2016, Vol.98, n°1, pp.140-158

⁵⁵¹ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.65

⁵⁵² Jacques POUmarede, *Ibid.*, p.75

⁵⁵³. En effet, « le Juif n'a pas accès à la propriété immobilière [...] il ne peut s'engager par le serment du fief [...] Ne cultivant pas la terre, il ne peut non plus être « censitaire », comme les « vilains » [...] Tandis que le serf commun est attaché à la terre qu'il cultive [...] le Juif, propriété du seigneur est un bien mobile » ; Philippe BOURDREL, *Histoire...*, *Op.cit.*, pp.27-29

long de l'axe Rhéna mais aussi, à Troyes avec les travaux de Rachi, à Narbonne (Rabbi Moche ha-Darchane), à Limoges, à Arles, Béziers ou à Lunel⁵⁵⁴. Malgré des humiliations sporadiques à Pâques (Toulouse) ou pendant les Rameaux (Béziers), dans la Languedoc les Juifs restent toutefois, acceptés culturellement. Ils sont aussi intégrés à égalité avec leurs spécificités dans la stratification locale dans laquelle ils y occupent des responsabilités publiques⁵⁵⁵.

Cependant, la période des Croisades marque une véritable rupture en exacerbant les tensions qui deviennent l'exutoire à une violence déjà latente qui se généralise y compris dans les aires de tolérance de Limoges ou du Rhin⁵⁵⁶. Le moine Pierre de Cluny s'adressant au roi Philippe I^{er} de France, traduit le ressentiment diffus au sein de la population : « pourquoi devons-nous chercher les ennemis du Christ dans les pays lointains, lorsque les Juifs blasphémateurs, qui sont bien pires que les Sarrasins, vivent au milieu de nous »⁵⁵⁷. Celui-ci est alimenté par un mélange complexe de rejet de l'*Autre* propre à la société féodale, justifié par un socle théologique, entretenu par la suspicion de collusion avec les musulmans, teinté de mysticisme⁵⁵⁸ et adossé à une véritable rancœur populaire liée aux activités d'usure, dont l'exercice est interdit aux chrétiens⁵⁵⁹. En réaction à la violence de la répression, le Pape Calixte II promulgue vers 1120, la Bulle *Sicut Judaeis*⁵⁶⁰ qui tout en constatant l'infériorisation des Juifs⁵⁶¹, menace sous peine d'excommunication tout chrétien qui oserait soit porter atteinte à leur intégrité « sans que cela résulte du jugement d'un magistrat des lieux », soit à « modifier les coutumes ». Malgré ces appels, à la fin du XIII^e mais surtout au XIV^e siècle, cette « ère de détresse » pour

⁵⁵⁴ Philippe BOURDREL, *Ibid*, p.26

⁵⁵⁵ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, p.67

⁵⁵⁶ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », *Ibid*, p.67

⁵⁵⁷ Philippe BOURDREL, *Histoire...*, *Op.cit*, p.31

⁵⁵⁸ Certaines rumeurs sont si persistantes que l'Eglise doit intervenir. Avec la bulle *Lacrimabilem Judeorum*, le Pape Innocent IV vient préciser « que la Loi mosaïque ne prescrit nullement le partage rituel d'un cœur d'enfant chrétien ». Mais, Jacques Poumarede note que « la répétition du même message par Alexandre IV (1255) et par Grégoire IX (1272) montre que l'Eglise a du mal à se faire entendre dans un climat de haine qui ne cesse de monter » ; POUMAREDE Jacques, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, pp.67-68

⁵⁵⁹ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », *Ibid*, p.67

⁵⁶⁰ Reprise par ses successeurs, par exemple : Innocent III (1199), Honorius III (1216), Grégoire IX (1235), Innocent IV (1246), Alexandre IV (1255), Urbain IV (1262)

⁵⁶¹ « [...] S'ils préfèrent demeurer dans leur obstination plutôt que de comprendre les paroles cachées des prophètes et reconnaître la foi chrétienne et le Salut »

Joseph Ha-Cohen⁵⁶², la condition des communautés juïques dégénère radicalement de la marginalité à la relégation⁵⁶³. Ainsi, des mesures collectives d'expulsions sont prononcées⁵⁶⁴, de cessions (« ventes de juifs »)⁵⁶⁵ sont accordées et plus généralement une ségrégation est organisée lors du IV^e Concile de Latran en 1215⁵⁶⁶. La croisade dite des Albigeois, démarrée suite à une encyclique du Pape Innocent III en 1208, porte à terme, un coup terrible aux communautés Juives qui bénéficient alors en terres Cathares, d'un régime libéral et intégrateur⁵⁶⁷.

Mais, dans la *Vallée*, les peurs ont précédé les pleurs. Les Juifs sont aussi les victimes collatérales d'une Europe tourmentée, rongée par les guerres, la famine, décimée par la peste noire et divisée par les schismes religieux qui trouvent dans les exactions un exutoire. C'est en Bohême, en Moravie ou en Pologne que, pourchassés, ils trouveront à cette époque refuge⁵⁶⁸.

⁵⁶² PHILIPPE Béatrice, ROCHE Daniel, EMMANUEL Pierre, *Être juif dans la société française, du Moyen-Âge à nos jours*, collection Pluriel, éd Montalba, 1979, 445p, p.37

⁵⁶³ Mark R COHEN, *Sous le Croissant et sous la Croix : les Juifs au Moyen-Âge*, Le Seuil, Paris, 2008, 447 p, p.128

⁵⁶⁴ En France, la « consolidation progressive du pouvoir des rois capétiens n'est pas favorable aux Juifs ». Louis VII, en 1144, procède après Philippe 1^{er} en 1096, à la deuxième expulsion. « Le climat des Croisades était à l'exaltation des sentiments religieux ». Ils sont nombreux à être rançonnés, notamment sous Philippe Auguste. En 1182, les Juifs relevant de la juridiction royale sont de nouveau chassés. Finalement, en 1198, revenant sur l'édit d'expulsion, moyennant une taxe, les frontières leurs sont rouvertes. « Les méthodes de Philippe Auguste s'expliquent par ses difficultés financières », seront aussi éprouvées en 1306 avec Philippe le Bel ; Philippe BOURDREL, *Histoire...*, *Op.cit.*, pp.30-34 et 52-53

⁵⁶⁵ Philippe Bourdrel rapporte la pratique du leg du « cens des Juifs comme héritage ». C'est ce que fait l'épouse du vicomte de Narbonne. Elle l'apporte comme dot, qu'elle tenait de son premier mari, Raymond Béranquer, comte de Barcelone ; Philippe BOURDREL, *Histoire de...*, *Op.cit.*, p.38

⁵⁶⁶ La condition d'infériorité doit être clairement établie. Ainsi, le concile préconise pour les Juifs, le port de la rouelle sur les vêtements comme signe distinctif. De plus, concernant les lieux de culte, les synagogues ne doivent pas dépasser en taille, les églises. Mais, ces mesures sont aussi cruelles par leur généralité : en Espagne, les incapacités qui frappent la population hébraïque sont compilées par Alphonse le Sage dans le Code dit des « Sept Parties ». En Angleterre, un insigne représentant les Tables de la loi est cousu, mais c'est surtout l'usage du chapeau couleur safran qui est utilisé pour stigmatiser ces « minorités » que l'Eglise rejette. Cependant, ces marques de relégation, ne sont pas l'apanage de la Chrétienté. En terres d'Islam, l'étoffe jaune, la clochette et la marque bleue sont aussi utilisés pour identifier les membres des autres religions ; Philippe BOURDREL, *Ibid.*, pp.42-49. A ces sujétions « visibles » étaient souvent associées des mesures discriminantes telles que, des conversions forcées, réglementations professionnelles, des taxes, qui visaient directement et exclusivement les membres de la communauté

⁵⁶⁷ Philippe BOURDREL, *Ibid.*, p.30. En 1267, L'Inquisition s'intéressera aux Juifs sur ordre de Clément IV, suivant trois cas : ils sont justiciables s'ils retournent au Judaïsme après leur conversion, s'ils sont leurs « complices » et enfin, s'ils possèdent des livres prohibés ; GILLES H, « Commentaires méridionaux des prescriptions canoniques sur les Juifs », in VICAIRE M-H (dir), *Juifs et judaïsme de Languedoc*, Cahiers de Fanjeaux, Collection d'Histoire religieuse du Languedoc au XIII^e et au début du XIV^e siècles, n°12, Privat ed., Toulouse, 1977, 422 p, pp.23-116, p.100. IMBERT Jean, « L'inquisition au Moyen-Âge », Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, Berne, 1975, p.3-8, p.5

⁵⁶⁸ Philippe BOURDREL, *Histoire...*, *Op.cit.*, p.69

2. L'étranger à Byzance

L'Empire gréco-oriental⁵⁶⁹ issu de la division de 395 après la mort de Théodose I^{er}, assure à Constantinople la continuité romaine par le recours à une fiction justifiée à l'aide de la « *donation constantinienne* »⁵⁷⁰. La société dite « proto-byzantine »⁵⁷¹ (jusqu'à 610) est marquée sous le règne de Justinien I^{er} par une ambitieuse politique d'expansion tournée vers l'Ouest qui fait de la ville du Bosphore une cité prospère. Ainsi, dans l'Empire, non seulement la présence étrangère⁵⁷² ne constitue pas un problème pour le pouvoir, mais au contraire, une politique de transfert et d'encouragement est même instaurée pour favoriser son implantation dans les territoires périphériques, instables et/ou à valoriser⁵⁷³. Ainsi, la régulation de l'immigration à Constantinople sous la direction du *quaesitor* et les mesures d'expulsion qui sont prises à l'encontre notamment des provinciaux, visent seulement à lutter contre le surpeuplement d'une capitale au bord de l'hypertrophie, non à en exclure les résidents allogènes.

Cependant ce schéma très libéral répond à une représentation très ancrée d'un monde binaire organisée entre le Romain issu de la partie civilisée du monde (*oikouménée*) et le barbare⁵⁷⁴, qui en est en à la marge. Au départ, cette dualité ne trouve pas sa justification première, malgré des présomptions, sur une division ethnique et il existe en effet, pour les membres de l'Empire, une très grande tolérance culturelle et linguistique⁵⁷⁵. C'est à la religion Chrétienne qu'incombe le rôle de marqueur identitaire, de fondement spirituel sur lequel le corps politique et social⁵⁷⁶

⁵⁶⁹ Byzantin depuis le XVI^e siècle

⁵⁷⁰ Hélène AHRWEILER, *L'idéologie politique...*, *Op.cit.*, p.49

⁵⁷¹ Bernard FLUSIN, *La civilisation byzantine*, PUF, 2009, 128 p, p.3

⁵⁷² « Les juristes de l'époque de Justinien tendent à ignorer les question ethniques » ; Avshalom LANIADO, *Ethnos et droit dans le monde proto-byzantin, V^e -VI^e siècle, Fédérés, paysans et provinciaux à la lumière d'une scholie juridique de l'époque de Justinien*, Ecole Pratique des Hautes Etudes, Sciences historiques et philologiques III, Hautes Etudes du monde Gréco-Romain, Droz, Genève, 2015, 341 p, p.1

⁵⁷³ Cependant, à l'instar des Mardaïtes du Liban implantés, dans la région d'Attaleia ou des Sklavisianoi de Macédoine en Bithynie (Opsikion), ces installations sont arbitraires ; Hélène AHRWEILER, *Recherches sur l'administration de l'Empire Byzantin aux IX^e -XI^e siècles*, Ecole française d'Athènes, éd de Boccard, Paris, 111 p, pp.32-33

⁵⁷⁴ Elisabeth MALAMUT, « Les peuples étrangers dans l'idéologie impériale. Scythes et Occidentaux », *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 30^e congrès, Göttingen, 1999, l'Etranger au Moyen-Âge, pp.119-132, p.120

⁵⁷⁵ Vidéo Michel KAPLAN, L'étranger dans l'Empire Byzantin, 15^e journée d'études de l'APHG Bureau d'Aquitaine, 23 septembre 2015, CANOPE, <https://www.youtube.com/watch?v=8sZOY4ahgmw>

⁵⁷⁶ La question du mariage reflète particulièrement bien l'importance de l'appartenance religieuse, dans la société byzantine : le canon 72 du concile Quinisexte de 692, prohibe les mariages mixtes entre « un homme orthodoxe » et « une femme hérétique » et inversement. Ainsi, avec la Nouvelle 89 de Léon VI le Sage, qui confère à l'Eglise le monopole de la célébration des mariages pour les Chrétiens, généralise les empêchements. Ainsi, « le droit de l'Eglise [...] s'est désormais inévitablement imposé au niveau aussi du droit civil » et « dispose maintenant, au moins en théorie, de tous les moyens pour imposer cette interdiction dans les faits ». Ainsi, selon Théodore Balsamon, canoniste officiel de l'Eglise et de la cour, « introduit pour la première fois (au XII^e siècle) [...] la notion qu'un mariage entre latin et orthodoxe est en principe

va se structurer et s'organiser. Pour Hélène Ahrweiler, face aux menaces qui ébranlent l'Empire à la fin du VII^e siècle, un certain nationalisme byzantin s'organise en réponse notamment à la pression exercée par les Arabes. Il prend la forme d'un « vaste mouvement de solidarité » qui mobilise des populations « d'origine ethnique et de condition sociale différentes », unies face au danger qui menace « à la fois leur État et leur foi »⁵⁷⁷. Ainsi, l'élément confessionnel « touche un point essentiel de la théorie ethnique byzantine »⁵⁷⁸ qui permet une meilleure compréhension de la notion polysémique de l'*Autre* qui s'articule essentiellement autour du *xénos*, de l'*ethnos* et du *genos*⁵⁷⁹ (lignage). La conversion, qui fait entrer l'individu dans la communauté chrétienne, qui transcende les appartenances particulières (« ne peut plus être barbare »)⁵⁸⁰ et produit deux effets distincts : s'il est dans l'Empire alors il intègre la romanité, s'il est en dehors, le peuple qui devient membre du *genos* chrétien, se place sous la suzeraineté byzantine⁵⁸¹. Mais, grisés par leurs succès, convaincus d'être le « peuple élu »⁵⁸², les byzantins, revanchards, vont développer au X^e siècle avec *De administrando imperio*, un modèle théorique de classification et de hiérarchisation ethnique des peuples. Organisée autour de la culture gréco-orthodoxe, perçue comme supérieure⁵⁸³, cette doctrine tranche avec « l'ouverture » du premier âge d'or.

interdit ». La rupture entre Chrétiens sera définitivement consommée suite à la IV^e Croisade. Cependant, « la pratique des mariages mixtes, surtout pour les mariages dynastiques, se poursuit » ; PTSAKIS Constantin G, « Les mariages mixtes dans la tradition juridique de l'Eglise Grecque : de l'intransigeance canonique aux pratiques modernes », in KARABELIAS Evángelos (dir.), *Le droit romano-byzantin dans le Sud-Est européen*, Etudes Balkaniques, Cahiers Pierre Belon, n°10, 2003, De Boccard, Paris, , 197 p, pp.109-145, pp.110-128. AHRWEILER Hélène, *L'idéologie politique de l'Empire byzantin*, Collection SUP, L'Historien, P.U.F, Paris, 1975, 158 p, p.9

⁵⁷⁷ AHRWEILER Hélène, *Ibid*, p.33

⁵⁷⁸ Elisabeth MALAMUT, *Les peuples étrangers...*, *Op.cit*, p.124

⁵⁷⁹ AVSHALOM LANIADO, *Ethnos et droit dans le monde protobyzantin, V^e -VI^e siècle*, Fédérés, paysans et provinciaux à la lumière d'une scholie juridique de l'époque de Justinien, Ecole Pratique des Hautes Etudes, Sciences Historiques et Philologiques, III, Hautes Etudes du monde Gréco-Romain, Droz, Genève, 2015, 341 p : il s'agit de la charge de la preuve qu'on fait peser sur un individu dont on conteste la lignée (*genus*) ou *gens** sur la base d'un fragment de Papinien conservé par le Digeste (XXII, 3, 1) (p.VII), évolution de *gens* par *ethnos* et explique (Stéphanos l'Antécresseur) au VI^e siècle le lien entre *ethnos* et preuve

⁵⁸⁰ Selon Jean Mauropous l'année suivante : « alors ces allogènes qui parlaient une langue étrangère et avaient une apparence étrange, cette nation sans foi ni loi, cette race scythe, nomade, de mœurs sauvages [...] La peur a transformé des bêtes sauvages en hommes sensibles. Ils ont jeté leurs armes, ils ont supplié l'empereur pour sa miséricorde et, ayant reçu le signe de la grâce et l'enseignement par l'empereur de la connaissance de Dieu, ils ont été baptisés » (pp.123-124) ; citation tirée par l'auteur dans J. Lefort, « Rhétorique et politique : trois discours de Jean Mauropous en 1047 », *Travaux et Mémoires*, 6 (1976), p. 266-267, 274-275.

⁵⁸¹ Elisabeth MALAMUT, *Les peuples étrangers...*, *Op.cit*, p.124

⁵⁸² Hélène AHRWEILER, *L'idéologie politique...*, *Op.cit*, p.35

⁵⁸³ Hélène AHRWEILER, *Ibid*, p.51. L'empereur, Constantin VII Porphyrogénète y expose sa vision, en la justifiant : « de même que chaque animal se mêle à ses congénères, de même chaque nation a le devoir d'unir par le mariage ceux de même race (*homogenos*) et de même langue (*homophônos*) et non ceux d'une autre race (*allophylos*) et d'une autre langue (*alloglóssos*). Car de là naissent l'harmonie de pensée (*homophrosynè*) et de discours, des conversations amicales et une vie commune. En revanche des mœurs étrangères (*allogra ethè*) et des lois différentes sont propres à engendrer des inimitiés, des

Sans pour autant renoncer à son ambition universelle, la place qui est accordée aux *autres* Chrétiens est très révélatrice du fonctionnement byzantin d'intégration/exclusion qui s'organise à un double niveau : les prétentions impériales ne peuvent être qu'associative (romanisation, religion, serments personnels)⁵⁸⁴ tout en étant stratifiée et hiérarchisée suivant aussi des considérations politiques (évolutives) destinées à préserver un équilibre. A ce titre, deux exemples sont particulièrement illustrant. La fiction d'un lien familial est utilisée à la fois à l'égard des Francs par le recours à la fratrie (« frère »⁵⁸⁵) justifiée par la commune appartenance à la « famille romaine et chrétienne »⁵⁸⁶ et sur le prestige que confère l'ascendance carolingienne. Mais aussi, à l'égard des Bulgares depuis la conversion du roi Boris I^{er}⁵⁸⁷ en 864, qui est présenté comme un « fils ». Cependant, le recours à l'élément ethnique doit affaiblir le *génos* (chrétien) lorsque Syméon, fils de Boris, témoigne de ses prétentions universalistes⁵⁸⁸ ou dès la fin du XI^e siècle lorsque menacés par les Croisades et par l'ambition normande, les Latins sont renvoyés à la qualité de « barbares », culturellement inférieurs⁵⁸⁹. Le schisme de 1054 finit par consommer la division de la Chrétienté « dans ses deux capitales, héritières chacune d'un empire [...] »⁵⁹⁰, avant que celui d'occident ne « jette dans les commencements du XV^e siècle le trouble et l'inquiétude ». Sur ce terreau fertile, la Réforme pourra prospérer⁵⁹¹ et les identités particulières se consolider.

§2. L'Europe des traités de Westphalie

Il est difficile d'appréhender les causes profondes du succès de la Réforme en Europe⁵⁹² mais, l'historiographie s'accorde à voir, au-delà de la dimension théologique, un mouvement social et contestataire qui marque une rupture avec

disputes, des haines et des révoltes » (D.A.I, n.2.c. 13. I. 178-185, ouvrage p.120) ; cité in Elisabeth MALAMUT, *Les peuples étrangers...*, *Op.cit.*, p.120

⁵⁸⁴ Elisabeth MALAMUT, *Ibid.*, p.132

⁵⁸⁵ Elisabeth MALAMUT, *Ibid.*, p.127

⁵⁸⁶ Expressément mention au chapitre 13 de *De administrando imperio* ; MALAMUT Elisabeth, *Ibid.*, p.126

⁵⁸⁷ Edward LUTTWAK, *La grande stratégie de l'Empire Byzantin*, Histoire, Odile Jacob, Paris, 2010, 512 p, pp.188-189. Elisabeth MALAMUT, *Les peuples étrangers...*, *Op.cit.*, p.122

⁵⁸⁸ Elisabeth MALAMUT, *Ibid.*, p.129

⁵⁸⁹ Elisabeth MALAMUT, *Ibid.*, p.127

⁵⁹⁰ Louis SALEMBIER, *Le grand schisme d'Occident*, 3^e éd, Bibliothèque de l'enseignement de l'histoire ecclésiastique, Librairie Victor LECOFFRE, Paris, 1902, 440 p, p.6

⁵⁹¹ Louis SALEMBIER, *Ibid.*, p.5

⁵⁹² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit.*, p.73

l'unité sur laquelle s'organise la société médiévale « malgré sa fragmentation »⁵⁹³ (a). En effet, le protestantisme redéfinit les bases sur lesquels elle repose et déplace le centre de gravité d'un projet universel et chrétien vers l'idée de peuple⁵⁹⁴. Or, en bouleversant les fondements mêmes de la religion, ce mouvement déstabilise aussi les structures politiques qu'elle légitime et plonge l'Europe déjà tourmentée, dans plusieurs décennies de persécutions. Les traités de Westphalie (b) qui mettent fin à la Guerre de Trente ans, reconnaissent l'égalité entre les deux religions et procèdent à une réorganisation de l'Europe qui accorde aux territoires cédés⁵⁹⁵, la liberté religieuse. Pour André Mandelstam, c'est dans ce mouvement libéral que peut être ramenée « avec raison », les « origines » des Traités de minorités⁵⁹⁶.

A. La Réforme et la Guerre de Trente Ans

Lorsqu'en 1517 naît la Réforme⁵⁹⁷ à la suite à la célèbre affaire de la *vente des Indulgences*, l'Eglise est déjà fragilisée. Le grand Schisme d'Occident⁵⁹⁸ révèle un siècle plus tôt, dans l'affrontement entre les obédiences avignonaises et romaines, une crise profonde des consciences, qui au-delà de l'institution ecclésiastique atteint les différents niveaux de l'échelle sociale. Ainsi, « en principe cantonnée au domaine de la religion »⁵⁹⁹, le mouvement initié par Luther dépasse rapidement la sphère spirituelle pour déborder sur l'exercice du pouvoir temporel. En effet, s'il ne remet pas en cause le fondement divin de la puissance publique (« *Non est enim potestas nisi a deo* »⁶⁰⁰), la question du rapport à Dieu, sa « médieté » et au partage de sa « délégation », bousculent le lien prince/sujet hérité du Moyen-Âge⁶⁰¹. En prônant

⁵⁹³ Jacques ELLUL, *Histoire des institutions : XVI-XVIII^e siècle, quadrige*, PUF, Paris, 2014, 320 p, p.7

⁵⁹⁴ Pierre IMBART DE LA TOUR, *Les origines de la Réforme*, La France moderne, Librairie Hachette et Cie, Paris, 1905, 572 p, p.X

⁵⁹⁵ Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, Op.cit, p.65. PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, Op.cit, pp.155-346, p.159

⁵⁹⁶ « La protection internationale des droits de l'homme, qui vient de recevoir une si éclatante consécration par les Traités de minorités, a une assez longue histoire. On ramène avec raison, ses origines à la protection de la liberté de conscience après la Réforme » ; MANDELSTAM André, « La protection des minorités », RCADI, 1923, pp.363-519, p.369

⁵⁹⁷ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire des institutions...*, Op.cit, p.280

⁵⁹⁸ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.77

⁵⁹⁹ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire des institutions...*, Op.cit, p.279

⁶⁰⁰ Epître de Saint Paul, « il n'est de pouvoir qui ne vienne de Dieu » ; cité in CARBASSE Jean-Marie, LEYTE Guillaume, *L'État royal (XII-XVIII^e siècle) : une anthologie*, Léviathan, PUF, Paris, 2004, 266 p, p.15-16. SAINT-BONNET François, SASSIER Yves, *Histoire des institutions...*, Op.cit, p.277

⁶⁰¹ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Ibid*, p.277

une sécularisation stricte du politique, préconisée auparavant par John Wyclif⁶⁰², le prince, libéré des interférences de l'Eglise, s'en trouve renforcé. Mais paradoxalement, comme le souligne le professeur Saint-Bonnet, la porosité est telle qu'en « démystifiant »⁶⁰³ le pouvoir cette doctrine produit l'effet inverse et fragilise les monarchies qui perdent alors leur sacralité⁶⁰⁴. Malgré la condamnation de cette théologie par le Pape Léon X (Bulle *Ex si rege domine* de juin 1520) et les conclusions de la diète de Worms⁶⁰⁵, Luther reste soutenu par de nombreux princes, influencés par la « modernité du siècle de la Renaissance »⁶⁰⁶ ou pris dans des considérations politiques. Ainsi, de l'université de Wittenberg, son épice, la Réforme s'étend en Europe septentrionale⁶⁰⁷, avant de se diffuser en Europe centrale. Elle y opère la greffe avec les partisans de Jan Hus⁶⁰⁸, condamné au bucher en 1415 pour ses idées hostiles à l'Eglise romaine dont il dénonçait les abus⁶⁰⁹. Malgré les persécutions, la contestation s'enracine et à la fin du XVI^e siècle près de 90% de la population de Bohême avec sa forte minorité Allemande, est acquise à la Réforme protestante⁶¹⁰. A ce titre, la situation polonaise malgré l'échec de son implantation durable⁶¹¹, est très révélatrice des puissants relais d'influences qui ont permis cette diffusion à l'Est : la proximité culturelle Slave constitue un terreau fertile au mouvement hussite, le protestantisme y trouve un écho favorable. Mais, comme en Hongrie et en Transylvanie (chez les Saxons), l'infiltration de la Réforme repose avant tout sur une relation privilégiée avec l'Allemagne et ses universités⁶¹².

La France n'est pas épargnée par cette expansion qui s'étend largement dans le royaume pour atteindre pendant la seconde moitié du XVI^e siècle⁶¹³, près de 2

⁶⁰² Pavel BELINA, Petr CORNEJ, Jiri POKORNY (dirs.), *Histoire des Pays tchèques*, Points Histoire, éd du Seuil, Paris, 1995, 510 p, p.116

⁶⁰³ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.280. POUmarede Jacques, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.77

⁶⁰⁴ François SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, Leviathan, PUF, Paris, 2001, 393 p, p.107. La Réforme aura pour conséquence, d'opérer une transalton du « roi sacré au roi de droit divin », *ibid*, p.210

⁶⁰⁵ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.78

⁶⁰⁶ Philippe SUEUR, *Histoire du droit public...*, *Op.cit.*, p.464

⁶⁰⁷ François SAINT-BONNET, Yves SASSIER, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.281

⁶⁰⁸ PIERRE-CAPS Stéphane, *La multination*, *Op.cit.*, p.86

⁶⁰⁹ Gaston ZELLER, *La Réforme, Regards sur l'Histoire : II. Histoire générale*, SEDES., Paris, 1973, 430 p, pp.315-317

⁶¹⁰ Gaston ZELLER, *Ibid*, p.317

⁶¹¹ Gaston ZELLER, *Ibid*, p.319

⁶¹² Gaston ZELLER, *Ibid*, p.317

⁶¹³ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.78

millions de fidèles qui sont majoritairement calvinistes⁶¹⁴. La royauté se montre au départ, assez encline à la conciliation et par certains égards, elle lui témoigne même de la sympathie⁶¹⁵. Après l'émoi suscitée par l'affaire dite *des placards* et au prix d'un « renversement des alliances » géopolitiques⁶¹⁶, François I^{er} qui « avait donné des espoirs aux novateurs », troque la tolérance contre une politique répressive. Les épisodes tristement célèbres de l'extermination des Vaudois et des exécutions spectaculaires à titre d'exemple à Meaux, entérinent le durcissement de la monarchie à l'égard de la Réforme⁶¹⁷. A sa mort, Henri II qui souhaite faire rompre la dissidence décide poursuivre et d'amplifie cette funeste entreprise. Mais la création en 1547 de la très zélée Chambre ardente au sein du Parlement de Paris ne parvient pas à contenir l'adhésion de nouveaux fidèles⁶¹⁸. L'édit d'Ecouen de 1559 qui fait suite à celui de Compiègne pris deux auparavant, durcit la répression en instaurant une forme de justice expéditive. La mort prématurée du roi permet à la régente Catherine de Médicis aidée du chancelier Michel de L'Hôpital, d'initier une politique d'apaisement avec l'édit de Saint-Germain-en-Laye (17 janvier 1562) qui « reconnaît officiellement la diversité religieuse du royaume »⁶¹⁹. Or, cette volonté de concorde est mise en branle par le massacre de Wassy qui engage personnellement le Duc de Guise et plonge la France dans plus de trente ans de guerre civile⁶²⁰, dont l'horreur a

⁶¹⁴ Philippe SUEUR, Histoire du droit public..., *Op.cit.*, p.465. POUMAREDE Jacques, « Approche historique... », *Ibid.*, p.80

⁶¹⁵ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », *Ibid.*, p.79. Gaston ZELLER, La Réforme, *Regards sur l'Histoire...*, *Op.cit.*, p.269

⁶¹⁶ Gaston ZELLER, *Ibid.*, p.271

⁶¹⁷ Gaston ZELLER, *Ibid.*, pp.273 et 278

⁶¹⁸ Martial MATHIEU, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.317

⁶¹⁹ « Le couteau ne vaut pas contre l'esprit » ; cité in Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.81. Martial MATHIEU, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.317

⁶²⁰ La guerre de Religion se déroule en France en huit épisodes qui alternent de violents conflits avec des périodes de relative accalmie :

-La première guerre de Religion s'achève sous le règne de Charles IX après la victoire de l'armée royale à Dreux, le 19 décembre 1562. Mais, l'édit d'Amboise de mars 1563, se montre moins favorable aux protestants que celui de Saint-Germain -Après quelques années « d'apaisement », le conflit éclate de nouveau en 1567. Après les 2 et 3^e guerres de Religion, l'édit de Saint-Germain-en-Laye du 8 août 1570, accorde d'importantes concessions aux sujets protestants de la Couronne. Plus ambitieux que l'édit de Longjumeau, il procède au rétablissement de la liberté de culte dans les lieux où il existait au 1^{er} août 1570 et accorde aux fidèles du culte Réformé, quatre places de sûreté

-Avec les exactions commises lors de la nuit de la Saint-Barthélemy, les combats reprennent en France. La paix est signée en 1573 après la levée du siège de La Rochelle. L'édit de Boulogne du 11 juillet 1573 impose aux protestants, des conditions très restrictives. La liberté de culte est alors limitée à trois villes (La Rochelle, Montauban et Nîmes)

-De 1574 à 1576, la lutte est dirigée par le duc d'Alençon, jeune frère du roi. Henri III est obligé de transiger avec les « malcontents », c'est la « Paix de Monsieur ». Elle est suivie de l'édit de Beaulieu de mai 1576 qui est cette fois-ci, très favorable aux Protestants. A l'exception de Paris et ses environs (2 lieues), le culte réformé est autorisé sur tout le royaume. De plus, des chambres mixtes sont créés dans les parlements et huit places de sûreté sont aussi accordées

-L'opposition des Catholiques est très forte, la résistance s'organise. L'abrogation de l'édit de Beaulieu et sous la pression de la Ligue, la guerre reprend une septième fois. Le conflit très localisé dure un an. Le Traité de Fleix du 26 novembre 1580, rétabli la paix avant que l'édit de décembre, ne vienne rétablir les dispositions de 1577

été rendu tristement célèbre par la nuit de la Saint Barthélémy. Après avoir gagné d'autres pays européens⁶²¹, avec Henri IV le conflit marque durablement une pause. Le célèbre édit de Nantes de 1598⁶²² consacre une nouvelle étape dans la normalisation des rapports entre Catholiques et Protestants, par l'acceptation sous condition de la diversité confessionnelle du royaume. Cette tolérance qui consacre aussi l'égalité de traitement entre les religions⁶²³ reste conditionnée dans son exercice à une antériorité assez lâche dans la pratique⁶²⁴. Une seule exception est expressément mentionnée : la religion réformée demeure proscrite à la Cour royale et à Paris. Cet héritage pacificateur est confirmé en 1610 suite à l'assassinat du roi. Mais, après « la guerre de la mère et du fils », Louis XIII se résout à « réduire » le parti protestant⁶²⁵ et mène avec Richelieu, une vigoureuse répression qui se montre à la hauteur de la résistance rencontrée. La guerre civile qui est clôturée par un « édit de grâce » à Alès le 27 juin 1629⁶²⁶, ne met pas un terme aux vexations dirigées contre la minorité réformée. En effet, avec Louis XIV, la situation, considérée comme incompatible avec la monarchie absolue se dégrade sensiblement. Des empêchements sont mis en place pour compliquer l'exercice du culte⁶²⁷. Une politique incitative d'abjuration est organisée mais aussi, des mesures plus radicales telles des dragonnades et des

-A la mort du Duc d'Anjou en 1584, dernier frère du roi, Henri de Navarre devient l'héritier du trône de France. Sous la pression de la Ligue, dirigée par le Duc de Guise, le roi Henri III revient en juillet 1585 sur la politique de tolérance civile : les places de sûreté doivent être rendues et les calvinistes doivent abjurer ou s'exiler. Mais, l'influence prise par les Guise, inquiète le pouvoir royal réfugié à Blois après « la journée des barricades ». Le roi fait assassiner le Duc et son frère, le Cardinal de Lorraine. Henri III se rapproche de son cousin. Leurs deux armées font alliance. Lorsqu'en 1589 il est assassiné, Paris qui est aux mains des ligueurs, résiste à l'intronisation d'Henri IV. Ce n'est qu'après abjuré sa religion que le sacre royal à Chartres en 1593 et l'absolution du Pape deux ans plus tard, vont lui permettre d'asseoir son autorité.

Martial MATHIEU, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, pp.318-320

⁶²¹ L'Europe entière est prise dans la tourmente : L'Espagne de Philippe II organise des autodafés, en Angleterre, Elisabeth, fait exécuter les partisans catholiques de sa rivale Marie Tudor et la guerre civile rongait les Pays-Bas ; POUmarede Jacques, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.78

⁶²² L'édit de Nantes s'il joue un rôle majeur, s'inspire « d'édits antérieurs de pacification restés inopérants » à l'instar de ceux de 1562, 1570, 1573, 1576 et de 1577 ; Jean BARBEY, « La montée de l'État monarchique (fin XIII^e -début XVII^e siècle) », in Jean-Louis HAROUËL, Jean BARBEY, Eric BOURNAZEL, Jacqueline THIBAUT-PAYEN, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, pp.269-414, p.388

⁶²³ L'édit proclame « l'égalité de traitement entre sujets catholiques et protestants [...] A cette parité statutaire s'ajoutent des garanties judiciaires : dans chaque Parlement, l'édit une Chambre « mi-partie » formée de conseillers » des deux religions mais aussi, l'édit « prononce l'amnistie pour tous les faits intervenus depuis 1585 » ; Jean BARBEY, « La montée de l'État... », in Jean-Louis HAROUËL, Jean BARBEY, Eric BOURNAZEL, Jacqueline THIBAUT-PAYEN, *Ibid.*, p.388

⁶²⁴ Le culte public de la religion Réformée est autorisé dans les territoires où elle l'était en vertu l'édit de 1577 et dans « ceux où elle était effective en 1596 et 1597 ». Mais, l'édit allège aussi les restrictions apportées. En effet, son exercice sera possible « dans les faubourgs d'une ville de chacun des bailliages et sénéchaussées », des lieux où la religion protestante était soit inexistante, soit interdite, BARBEY Jean, « La montée de l'État... », in Jean-Louis HAROUËL, Jean BARBEY, BOURNAZEL Eric, Jacqueline THIBAUT-PAYEN, *Ibid.*, p.388

⁶²⁵ Martial MATHIEU, *Histoire des institutions...*, *Op.cit.*, p.321

⁶²⁶ Martial MATHIEU, *Ibid.*, p.321

⁶²⁷ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.85-86

conversions forcées, doivent soumettre les mouvements protestants. La révocation de l'édit de Nantes en 1685 enracine définitivement ce mouvement régressif qui plonge dans la clandestinité de nombreux fidèles. Mais, par un incroyable paradoxe, le « fossé creusé entre les faits et le droit »⁶²⁸ est d'autant plus important que par crainte d'un *dominium mundi*⁶²⁹ habsbourgeois, la France s'allie durant la guerre de Trente ans aux puissances protestantes d'Angleterre, de Suède, et des Provinces-Unies.

B. *Cujus regio, ejus religio*

La guerre n'est au départ qu'un conflit localisé⁶³⁰, circonscrit au royaume de Bohême suite à la difficile succession de Rodolphe II. Or, les tensions autour du trône couvent l'épineuse question religieuse. Elle y est particulièrement sensible car le territoire est « sur la ligne de partage des eaux protestantes et catholiques »⁶³¹. Ainsi, la diète de Bohême qui craint que les partisans de la contre-Réforme ne remettent en cause les droits acquis par la Lettre de majesté de 1609⁶³², prononce la déchéance de Ferdinand, organise le vote d'une nouvelle constitution avant d'élire comme roi l'électeur palatin, un calviniste⁶³³. Or, cette révolte qui vise personnellement le futur empereur est lourde de conséquences : en mettant en cause « la structure même de l'Empire et, par le jeu des solidarités dynastique, l'existence des monarchies européennes », la guerre ne peut que s'étendre⁶³⁴. Néanmoins, les motivations des différents belligérants sont complexes. Des considérations à la fois religieuses, s'entremêlent comme en France, à des objectifs plus politiques et économiques⁶³⁵. La paix de Westphalie⁶³⁶ du 24 octobre 1648 (Traité de Munster et d'Osnabrück⁶³⁷), ne met pas un terme à tous les conflits européens en cours⁶³⁸ mais vient solder les

⁶²⁸Jacques POUMAREDE, *Ibid*, p.88

⁶²⁹ Lucien BELY, « Le « paradigme westphalien » au miroir de l'histoire, l'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, 2009, Volume X, pp.1-14, pp.2 et 3

⁶³⁰ Pavel BELINA, Petr CORNEJ, Jiri POKORNY, *Histoire des Pays Tchèques*, Histoire, Points, é. du Seuil, 1995, Paris, 510, p.211

⁶³¹ Georges LIVET, *La Guerre de Trente ans*, Que sais-je ? PUF, Paris, 1963, 127 p, p.18

⁶³² Lucien BELY, « Le « paradigme westphalien » ... », *Art.cit*, p.3

⁶³³ Georges LIVET, *La Guerre...*, *Op.cit*, p.21

⁶³⁴ Georges LIVET, *Ibid*, p.21

⁶³⁵ Georges LIVET, *Ibid*, p.22

⁶³⁶ SCHILLING Heinz, « La confessionnalisation et le système international », in BELY Lucien (dir.), ROCHEFORT Isabelle, *L'Europe des Traités de Westphalie : Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, 2000, pp. 411-428, p. 416

⁶³⁷ Pierre DUPARC, « Les actes du Traité du Münster de 1648 entre la France et l'Empire », *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1948, vol.107, n°1, pp.52-61, p.52

⁶³⁸ Guido BRAUN, *Du Roi-Soleil aux Lumières : l'Allemagne face à « l'Europe française », 1648-1789*, Histoire franco-allemande, Presses Universitaire du Septentrion, vol 4, Villeneuve d'Ascq, 2012, 322 p, p.26

« guerres de religion » qui rythment depuis près d'un siècle la vie politique européenne⁶³⁹. Cette grande conférence diplomatique qui regroupe presque toutes les puissances continentales aura mis depuis l'idée lancée par Urbain VIII, vingt-quatre ans avant de se réunir. Ce conflit inédit par sa mobilisation et par sa violence⁶⁴⁰, marque pour Georges Pagès une rupture dans l'histoire européenne (occidentale et centrale) par son passage « des temps médiévaux aux temps modernes »⁶⁴¹. L'historiographie s'accorde à voir dans l'abandon d'une conception unitaire héritée du Moyen-Âge⁶⁴² la naissance du droit international moderne⁶⁴³. Le nouvel ordre qu'elle instaure est fondée sur l'égalité, la souveraineté des États⁶⁴⁴ et l'équilibre des puissances, principes qui seront en vigueur jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle⁶⁴⁵.

Les traités qui sont négociés par les représentants de presque tous les États européens sont « avant tout des actes politiques »⁶⁴⁶ destinés à opérer une nouvelle répartition des forces qui transforme en profondeur la physionomie du continent. Ainsi, l'indépendance des Provinces-Unies (ne fait que l'acter) et des cantons Suisses⁶⁴⁷ est reconnue, la France agrandie en sort renforcée⁶⁴⁸ tandis que l'autorité de l'Empereur est cadencée. Pour conserver cette paix précaire, les conventions de Westphalie intégrées comme « loi fondamentale » de l'Empire⁶⁴⁹ (§2 article XVII Traité d'Osnabrück⁶⁵⁰) doivent faire reposer la nouvelle architecture sur la conservation du « repos de la chrétienté » et des libertés germaniques⁶⁵¹. Mais, pour construire cet *après*, il faut panser les plaies. Les articles I^{er} des traités traduisent cette volonté de réconciliation par « l'oubli et une amnistie » (article II Traités de

⁶³⁹ §4 du Préambule du Traité du Münster et article 1^{er} des traités d'Osnabrück et de Munster

⁶⁴⁰ Le bilan humain est si lourd que Gérard MICHAUX, avance le taux de 60% de pertes au sein de la population lorraine ; Gérard MICHAUX, « Il y a 350 ans... Les traités de Westphalie », *Les Cahiers Lorrains*, 1999, n°1, pp.5-7, p.5

⁶⁴¹ Cité in LIVET Georges, *La Guerre...*, *Op.cit.*, p.5

⁶⁴² Christian Lous LANGE, August SCHOU, *Histoire de l'internationalisme, de la paix de Westphalie jusqu'au Congrès de Vienne (1815)*, Tome 2, Publications de l'Institution Nobel Norvégien, Félix Alcan, Paris, 1919, 482 p, p.1

⁶⁴³ Lucien BELY, « Le « paradigme westphalien » ... », *Art.cit.*, p.6

⁶⁴⁴ Dominique CARREAU, Fabrizio MARRELLA, *Droit international*, 11^e éd, Etudes internationales, Pedone, Paris, 2012, 733 p, p.52. PEREZ Joseph, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, Paris, 1996, 914 p, p.264

⁶⁴⁵ Pour Antonio Truyol y Serra, ce traité qui a été à la base du « droit public de l'Europe » est le point de départ de plusieurs traités ultérieurs ; TRUYOL y SERRA Antonio, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.66

⁶⁴⁶ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.50

⁶⁴⁷ Premier Traité du Munster du 30 janvier de la même année qui met un terme à la Guerre de quatre-vingt ans, (article LXIII du TM 24 octobre pour la Suisse et article VI d'Osnabrück)

⁶⁴⁸ Avec le Traité du Munster, la France est confirmée dans ses possession des Trois-Evêchés (article LXXI), cession la Maison d'Autriche cède ses droits en Alsace (Sundgau, Brisach, Phillipsburg (droit de garnison prévu à l'article LXXVIII) et un droit de bailli sur dix villes du territoire) (articles XCII et LXXIV) et annexion de Pignerol (article LXXIII) et Moyenvic

⁶⁴⁹ Klaus MALETTKE, « Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique », *Dix-septième siècle*, 2001, volume 210, n°1, pp.113-144, p.114

⁶⁵⁰ Klaus MALETTKE, *Ibid.*, p.125

⁶⁵¹ Klaus MALETTKE, *Ibid.*, p.114

Munster et d'Osnabrück) et qu'à ce titre, il ne soit fait à « l'un contre l'autre aucun acte d'hostilité ou inimitié, vexation ou empêchement, ni quant aux personnes, ni quant à la condition » (article II de Munster).

Selon ce fondement, une restitution générale « tant en leurs domaines [...] qu'en leurs dignités, immunités, droits et privilèges » est opérée pour les bénéficiaires temporel et spirituel (article III d'Osnabrück). De plus, pour stabiliser les rapports entre les princes, il est inséré dans les traités une clause qui peut être qualifiée de loyauté, interdisant le prosélytisme et l'intervention d'un État dans un autre, envers ses coreligionnaires (article V§12 Traité d'Osnabrück)⁶⁵² ou plus généralement à l'encontre d'une des parties « comprise dans cette pacification » (article III Munster⁶⁵³). Mais, pour Jean Lucien Brun si la « question des cultes vient au second plan »⁶⁵⁴, elle demeure une préoccupation importante dans la mesure où elle tenait un « trop grande place dans la longue lutte à laquelle ces traités mettaient fin »⁶⁵⁵. Cependant, la reconnaissance dans l'Empire de la diversité politique et religieuse⁶⁵⁶ et l'introduction d'un principe de non-discrimination⁶⁵⁷, associés à une lecture parfois trop rapide des traités (notamment de l'article VII du Traité d'Osnabrück) sont à l'origine d'une confusion. En effet, pour Georges Scelle qui est rejoint ici par René Johannet⁶⁵⁸, « l'on commet souvent l'erreur de considérer » que ces traités ont « inauguré le régime de la liberté religieuse en Droit international »⁶⁵⁹. Au contraire, il s'agit d'une généralisation du principe « *Cujus regio, ejus religio* » dégagé lors de la paix d'Augsbourg de 1555⁶⁶⁰, qui limitera « jusqu'à la Révolution Française »⁶⁶¹ la liberté religieuse au seul bénéfice des princes⁶⁶².

⁶⁵² Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.51

⁶⁵³ Avec un tempérament prévu à l'article IV (Traité de Munster) concernant la France et l'Espagne, « mais si à l'avenir il arrive des différends entre ces Royaumes [...] qu'il soit pourtant libre à chacun des États de secourir hors des bornes de l'Empire l'un ou l'autre Royaume, non toutefois autrement que selon les constitutions de l'Empire »

⁶⁵⁴ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.50

⁶⁵⁵ Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid.*, p.50. Voir en ce sens, l'alinéa 1^{er} de l'article V du traité d'Osnabrück

⁶⁵⁶ Samin AKGÖNÜL, « La naissance du concept de minorité... », *Art.cit.*, p.8

⁶⁵⁷ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, p.51

⁶⁵⁸ Pour René JOHANNET, c'est « à grand tort » qu'on a souvent daté « l'inauguration du principe des nationalités en Europe » avec le traité de Westphalie ; René JOHANNET, *Le principe des nationalités*, Nouvelle Librairie nationale, Paris, 1923, 454 p., p.68

⁶⁵⁹ Georges SCELLE, *Précis de droits des gens : principes et systématique*, 2^e partie, Les libertés individuelles et collectives, Recueil Sirey, 1934,

⁶⁶⁰ Gérard MICHAUX, « Il y a 350 ans... », *Art.cit.*, pp.5-7

⁶⁶¹ Ce principe devait durer jusqu'à la Révolution Française ; FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.74

⁶⁶² Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, p.74

Le sort des minorités⁶⁶³ relève alors de leur pouvoir discrétionnaire qui connaît deux tempéraments : les mesures d'expulsion prises sur un fondement religieux sont dorénavant encadrées par un délai de carence de trois à cinq ans offerts aux sujets afin d'organiser leur départ et de liquider leurs biens (article V §12⁶⁶⁴ alinéas 5 et 6 du Traité d'Osnabrück). Mais, le principal tempérament réside dans les clauses de sauvegarde contenues dans les traités de cession. En effet, pour les dissidents religieux habitants, la protection du libre exercice de leur culte est la contrepartie à l'incorporation de ces nouveaux territoires⁶⁶⁵. C'est dans le traité d'Oliva du 3 mai 1660 qu'il est possible retrouver les premières de ces dispositions aux articles 2§3 concernant le transfert de la Poméranie prussienne et 4§2 de la Livonie polonaise à la Suède⁶⁶⁶. Suivront d'autres accords bilatéraux⁶⁶⁷ qui confèrent d'après Stéphane Pierré-Caps, « une véritable existence juridique » à ces minorités, « nouvelle catégorie [...] dont les membres sont des sujets dotés d'un statut particulier »⁶⁶⁸. Mais, pour Jean Lucien Brun, la paix de Westphalie, n'est « qu'une très vague ébauche qui [...] se précise » avant que les Congrès internationaux ne reprennent « le problème dans son ensemble »⁶⁶⁹.

Section 2. L'Europe des Congrès

Pour Jean-Baptiste Capefigue dont l'appétence légitimiste est célèbre, le Congrès de Vienne est « le grand acte diplomatique du XIX^e siècle »⁶⁷⁰ qui procède après trente ans de conflits, « à une répartition des peuples » devenus un « troupeau un peu confus des nationalités perdues ou dédaignées »⁶⁷¹ (§1). L'Acte final qui à la différence des conventions de Westphalie n'est pas un traité de paix, parvient

⁶⁶³ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.51

⁶⁶⁴ Point intitulé « Liberté de conscience » de l'article V §12 du traité d'Osnabrück

⁶⁶⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.74

⁶⁶⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, pp.75-76. PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.161

⁶⁶⁷ Pour une partie de la doctrine, de telles stipulations se retrouvent en Europe dans les traités, de Nimègue du 10 août 1678 (article 2) concernant la rétrocession de la ville de Maastricht, de Ryswick de 1697, de Breslau de 1742 sur la Silésie, de Varsovie de 1773 (article 5) suite au premier partage de la Pologne, de Frederikshamm de 1790. Mais aussi, à l'article 2 du traité austro-russe de 1785. En Orient, elles sont reproduites dans les traités de Carlowitz (articles 7 et 14), de Passarowitz en 1718, de Koutchouk- Kaïnardji de 1774 (Russie Orient article 7 et 16, 17 et 23 et 22) et plus tard, en 1829 avec le traité d'Andrinople ; Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.* pp.50-53, FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, pp.76-77

⁶⁶⁸ PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, pp.160-161

⁶⁶⁹ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.51

⁶⁷⁰ Jean-Baptiste CAPEDEFIGUE « préface », in M.Andenberg sur le Congrès de Vienne, cité in ROQUETTE-BUISSON Pierre de, *Du principe des nationalités*, *Op.cit.*, p.118 (nbp 1)

⁶⁷¹ Jean-Baptiste CAPEDEFIGUE, « préface », *Art.cit.*, p.118

relativement bien par le jeu de l'équilibre des puissances à stabiliser l'Europe pendant plusieurs décennies. Cependant, les solutions proposées qui sont marquées par l'antilibéralisme révolutionnaire, demeurent davantage tournées « vers le passé que l'avenir »⁶⁷². Elles négligent l'importance de « l'éveil des nationalités » qui rythme la vie politique européenne de ce siècle. En effet, à partir de 1815 la question religieuse présente dans les accords précédents n'est plus exclusive, un élément ethnique va progressivement surgir, s'autonomiser avant de s'épanouir⁶⁷³. Ainsi, le XIX^e siècle est le témoin privilégié des ambitions centrifuges et centripètes des nationalités comme guidées par la proclamation de Mazzini (« à chaque nation un État et un seul ! »⁶⁷⁴), qui invitent à une recomposition des territoires et des équilibres. C'est avec le Congrès de Berlin de 1878 qui est à l'origine « d'un profond remaniement de l'espace balkanique » que ce mouvement va se généraliser. Les mesures de sauvegarde prises, apparaissent alors comme le véritable « précédent [...] d'un droit des minorités »⁶⁷⁵(§2).

§1. L'émergence des nationalités

La « nationalité », entendue au sens de « sentiment personnel de rattachement », qui joue pourtant un rôle déterminant tout au long du siècle jusqu'à son épilogue avec la SDN, a une origine relativement récente. Il semblerait que ce soit en 1807 dans *Corinne ou l'Italie* de Mme de Staël que se trouve la première référence qui sera reprise quelques années plus tard par Friedrich Jahn⁶⁷⁶. Ce principe que Robert Redslob qualifie d'une « des plus grandes forces spirituelles de l'histoire moderne »⁶⁷⁷, trouve son aspiration dans l'apport de la Révolution française (A), par captation ou par rejet. Mais aussi, par opposition au Congrès de Vienne (B), qui tout en assurant une protection à certains groupes spécifiques à l'instar des

⁶⁷² Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, Op.cit, p.97

⁶⁷³ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, Op.cit, p.54

⁶⁷⁴ Karl RENNEN, *La nation, mythe et réalités*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998, 134 p, p.37

⁶⁷⁵ Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, Op.cit, p.103

⁶⁷⁶ Mme de STAËL, *Corine ou l'Italie*, Garnier frères, Paris, 1860, 505 p, p.317 ; cité in Sébastien TOUZE, « Rapport introductif : la notion de nationalité en droit international entre unité juridique et pluralité conceptuelle », in *Droit international et nationalité*, colloque de Poitiers, Société française pour le droit international, COT Jean-Pierre (dir), OIF, éd. A Pedone, Paris, 2012, 527 p, pp.11-41, pp.12-13. Pour René JOHANNET, c'est en effet à Mme de STAËL que l'on doit la première référence à la « nationalité », mais selon lui, son origine remonte à, *De l'Allemagne*, paru en 1810 ; JOHANNET René, *Le principe...*, Op.cit, p.3

⁶⁷⁷ Robert REDSLOB, « Le principe des nationalités », Recueil des cours, Académie de droit international, 1931, Tome 37, III, Sirey, Paris, p.1-82, p.6

polonais⁶⁷⁸, n'a pas pour Antonio Truyol y Serra, « tenu compte des aspirations libérales et nationales de larges secteurs des populations éveillées »⁶⁷⁹.

A. *L'idée nationale et la Révolution française*

Ces nationalités que la Révolution a fait « germer et fleurir », « ébranlent le vieil édifice européen »⁶⁸⁰ en opposant à la légitimité de droit divin et à la solidarité dynastique, l'idée nationale fondée sur la souveraineté du peuple. Or, en France, le processus de fusion des particularismes opéré le 27 juin 1789 en un corps unique et indivisible constitué en *Assemblée nationale*⁶⁸¹, doit concrétiser « la transformation des communautés identitaires dans une communauté politique unique »⁶⁸². Dans cette nouvelle configuration, la langue, expression de la souveraineté, joue un rôle central (1). Mais, dans le conflit qui l'oppose avec les monarchies européennes, la Convention va chercher à exporter au nom d'une solidarité fraternelle, le schéma libéral et égalitaire (2). Cet activisme est si fort⁶⁸³, que le dantoniste Robert exprimera publiquement le souhait « que le législateur de la France oublie un instant l'univers pour ne s'occuper que de son pays »⁶⁸⁴.

1. *La langue à l'épreuve de l'unité nationale*

En France, comme le fait très justement remarquer Alain Fenet, étudier la langue c'est déjà parler de « l'État, donc de la nation »⁶⁸⁵, tant il existe entre ces notions un lien si fort que tout travail analytique relève de l'introspection. Ainsi, l'enquête sur les patois menée par l'Abbé Grégoire en 1790, dépasse le simple cadre linguistique pour jeter par rapprochement entre la pratique de ces idiomes et « les

⁶⁷⁸ Georges SCELLE, *Répétitions écrites de Droit international public*, 3^e année, Les cours de droit, répétitions écrites & orales, 1941-1942, 1942, Paris, 512 p, p.355

⁶⁷⁹ Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, Op.cit, p.104

⁶⁸⁰ Maximin DELOCHE, *Du principe des nationalités*, Librairie de Guillaumin et Cie, 1860, Paris, 171 p : la Révolution française, p.54. Voir aussi le Chapitre IV (p.56) de l'ouvrage de René JOHANNET, *Le principe des nationalités*, intitulé Des origines principalement françaises du principe des nationalités

⁶⁸¹ Guy ANTONETTI, *Histoire contemporaine politique et sociale*, 9^e éd, Droit fondamental, Droit politique et Théorie, PUF, Paris, 2003, 626 p, p.23

⁶⁸² Sergiu MISCOIU, *Naissance de la nation en Europe : théories classiques et théorisation constructivistes*, Question contemporaines, l'Harmattan, Paris, 2010, 207 p, p.134

⁶⁸³ Louis LE FUR estime pour sa part que « cette intention très pure s'est transformée en désir de conquête » ; LE FUR Louis, *Précis de droit international...*, Op.cit, p.33

⁶⁸⁴ René JOHANNET, *Le principe...*, Op.cit, p.18

⁶⁸⁵ Alain FENET, « Le droit français des différences à l'épreuve de la langue », in Denis LACORNE, JUDT Tony (dir.), *La politique de Babel du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, éd. Karthala, Paris, 2002, 352 p, p.31-86, p.31. BLANC Agnès, *La langue de la république est le français : essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, Logiques juridiques, l'Harmattan, Paris, 2013, 485 p, p.17. En effet, pour Robert REDSLOB, « la langue concourt à former la nation » ; Robert REDSLOB, « Le principe... », *Art.cit*, p.18

mœurs », un regard ethnographique sur la province et ses particularismes. En effet, pour Agnès Blanc à la veille de la Révolution il existe en France une très grande diversité linguistique (« diglossie ») qui identifie selon elle, la « cellule initiale » du royaume de ses adjonctions périphériques⁶⁸⁶. Dans la société d'Ancien régime, très cloisonnée et socialement discriminante, « il n'est pas question de franciser des masses »⁶⁸⁷, au contraire même, la langue sert de référent culturel différentiel⁶⁸⁸. Or, à cet égard, la Révolution « ne constitue en rien [...] une rupture » dans la mesure où en opérant par translation le transfert de la souveraineté du monarque vers la nation⁶⁸⁹, elle lui confère l'un de ses attributs, la langue du roi, « la langue de la souveraineté »⁶⁹⁰. Cependant, si l'usage du français a été exclusif lors des séances et travaux des commissions aux États-Généraux puis à la Constituante, la réalité du pays n'est pas aussi unitaire que l'idée englobante de *nation* peut laisser suggérer. En effet, Grégoire constate qu'en Europe, « aucune langue nationale n'est universellement usitée » et qu'en France, sur une population de 26 millions d'habitants, il y aurait « peut-être », huit millions d'individus qui ne peuvent qu'à « peine balbutier » ou méconnaissent totalement le français⁶⁹¹. Cette ignorance considérée dans un premier temps comme un frein à la diffusion des idées nouvelles fondées sur l'universalité et l'unité des citoyens⁶⁹² devient à partir du durcissement de 1793, « non plus un simple obstacle passif », mais une forme de résistance aux idées révolutionnaires⁶⁹³. En effet, avec la mort du roi et la proclamation de la République, la France qui est menacée par les forces européennes coalisée et par des mouvements insurrectionnels, entre dans

⁶⁸⁶ Agnès BLANC, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, p.17

⁶⁸⁷ Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Une politique de la langue, La Révolution française et les patois : l'enquête de Grégoire*, Folio Histoire, Gallimard, 2002, Paris, 472 p, p.11

⁶⁸⁸ « [...] Le courtisan, non content d'être distingué par ses vices et ses dépravations, cherchait encore à se distinguer dans le même pays par un autre langage. On eût dit qu'il y avait plusieurs nations dans une seule ». Ainsi, BARERE dans son rapport adressé au Comité de Salut public juge qu'il « faut populariser la langue, il faut détruire cette aristocratie de langage qui semble établir une nation polie au milieu d'une nation barbare » car « le despote avait besoin d'isoler les peuples [...] d'empêcher les communications » ; BARERE, *Rapport du Comité de Salut public sur les idiomes*, du 8 pluviôse an II (27 janvier 1794) ; reproduit in Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Ibid.*, pp.321-331, pp.326 et 327-328.

⁶⁸⁹ Titre III, article 1^{er} de la Constitution de 1791. Mais, d'après Pierre de Roquette-Buisson, « le peuple devient ainsi l'incarnation de l'unité que la monarchie préparait depuis des siècles » ; in Pierre ROQUETTE-BUISSON de, *Du principe...*, *Op.cit.*, p.36

⁶⁹⁰ Agnès BLANC, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, p.18. « Au XVI^e siècle, les lois du roi vont devenir le support d'une centralisation nouvelle qui aboutira à renforcer l'unité du royaume, par le biais d'une uniformisation administrative et judiciaire [...] Cette souveraineté est acquise en étroite osmose avec l'un de ses principaux instruments, la langue française [...] Initiée sous les Valois, à partir du règne de François Ier, cette centralisation culturelle sera accentuée au XVII^e siècle par les successeurs d'Henri IV » ; Agnès BLANC, *La langue du Roi est le français : essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de la langue de l'État royal (842-1789)*, Cultures juridiques, l'Harmattan, Paris, 2010, 637 p, p.495

⁶⁹¹ Abbé GREGOIRE, *Essai sur la régénération physique, morale et politique des Juifs*, imprimerie de Claude LAMORT, Metz, 1789, 262 p, pp.160-161 ; in BLANC Agnès, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, p.25

⁶⁹² Dominique JULIA « Les correspondants », in Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Une politique de la langue...*, *Op.cit.*, pp.23-47, p.12

⁶⁹³ Dominique JULIA, *Ibid.*, p.12

une période de radicalité, la suspicion s'installe, elle se généralise, l'unité devient uniformité : « le règne de l'Égalité commence » (Robespierre)⁶⁹⁴.

La synthèse des travaux de l'abbé Grégoire qui ont débuté le 13 août 1790 et présentée à la Convention le 16 prairial an II (4 juin 1794), doit traduire ce revirement. L'intitulé du rapport qu'il présente (« *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française* »), ne laisse planer aucune ambiguïté sur l'objectif envisagé à terme de ses travaux. Le recouplement des questions (au nombre de 43⁶⁹⁵) qu'il adresse à une série de correspondants dispersés sur le territoire, dont les réponses sont synthétisées pour le Comité d'Instruction publique, tente d'appréhender une France superstitieuse, bercée de croyances populaires⁶⁹⁶, identifiée par analogies à l'ordre ancien. Ainsi, à la connaissance de la langue française (questions 1⁶⁹⁷ et 19⁶⁹⁸) est opposée le parler patois, source de « préjugés »⁶⁹⁹ (questions 27⁷⁰⁰ et 38⁷⁰¹), qui prolonge selon Grégoire, « l'enfance de la raison »⁷⁰². Il est possible d'entrevoir la véritable interrogation de l'étude, celle de l'influence de ces particularismes sur le sentiment patriotique des sujets (question 42⁷⁰³) et donc en filigrane, à l'adhésion (sincère) au projet révolutionnaire de ces territoires qui sont majoritaires⁷⁰⁴.

Le décret du 2 thermidor⁷⁰⁵ traduit cette volonté d'unification linguistique, envisage dans ses conséquences aux questions 28 à 30⁷⁰⁶, pour tous les actes y

⁶⁹⁴ Cité in Norbert ROULAND, *Introduction historique au droit*, Droit politique et théorique, PUF, Paris, 1998, 722 p, p.573

⁶⁹⁵ Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Une politique de la langue...*, *Op.cit.*, pp.13-16

⁶⁹⁶ « Nos gens de campagne peuplent les airs de génies secondaires qu'ils nomment feux-folets [...] ils les font descendre sur terre pour y jouer des tours aux humains [...] Ils croient également aux loups-garous [...] L'imagination des gens de campagne et du peuple est aussi intimidée par les revenants », MOUSSERON-LELLEVE, Réponse de Saint-Calais (Sarthe), 19 novembre 1790, in Michel de CERTEAU [...] *ibid.*, pp.266-273, p.269

⁶⁹⁷ « L'usage de la langue française est-il universel dans votre contrée ? Y parle-t-on un ou plusieurs patois ? »

⁶⁹⁸ « Les campagnards savent-ils également s'énoncer en français ? »

⁶⁹⁹ « Les gens des campagnes n'ont pas de goût pour l'instruction » ; MOUSSERON-LELLEVE, Réponse de Saint-Calais (Sarthe), 19 novembre 1790, in Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Une politique de la langue...*, *Op.cit.*, pp.266-273, p. 267

⁷⁰⁰ « Quelle est l'influence respective du patois sur les mœurs et de celles-ci sur votre dialecte ? »

⁷⁰¹ « Ont-ils beaucoup de préjugés, et dans quel genre ? »

⁷⁰² GREGOIRE au Comité d'Instruction publique de la Convention ; cité in Norbert ROULAND, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.580

⁷⁰³ « Trouve-t-on chez eux du patriotisme, ou seulement les affections qu'inspire l'intérêt personnel ? »

⁷⁰⁴ D'après Grégoire, le français n'était langue exclusive que dans 15 départements, rapporté In Norbert ROULAND, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.580

⁷⁰⁵ Pour Agnès BLANC, sur la base du rapport de Merlin de Douai au Comité de législation, la Convention adopta le décret qui allait « gouverner jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1992 la position du français », Agnès BLANC, *La Langue de la République...*, *op.cit.*, p.68

⁷⁰⁶ 29° « Quelle serait l'importance religieuse et politique de détruire entièrement ce patois ? », 30° « Quels en seraient les moyens ? »

compris sous seing privés⁷⁰⁷. Son ambition se heurte au réel et devant l'impossibilité de la mettre en pratique⁷⁰⁸, elle est suspendue le 16 fructidor (2 septembre). Avec cet empêchement, qui inaugure un période de tolérance avec la loi du 27 brumaire an III, il est proposé de résoudre ce problème par la traduction afin d'assurer la diffusion et l'intelligibilité des idées, mais surtout par l'instruction. Si la première solution est dans la pratique un échec, la question de l'enseignement constitue l'une des préoccupations majeures de la Convention. L'instruction garante de la méritocratie, apparaît comme l'une des causes de la Révolution, mais aussi la condition à la survie de ses acquis et la garantie à la sauvegarde de la liberté : « la raison publique, armée de toute la puissance de l'instruction & des lumières prévienne et réprime sans cesse ces usurpations individuelles », pour maintenir « la liberté politique contre toute espèce de despotisme »⁷⁰⁹. Il s'agit alors pour Talleyrand de « mettre fin à cette étrange inégalité », pour enseigner « à tous »⁷¹⁰, « la langue de la Constitution et des lois »⁷¹¹. En effet, pour Barère dont le rapport inaugure un nouvel épisode répressif (loi du 27 janvier 1794), « laisser les citoyens dans l'ignorance de la langue nationale » revient selon lui, à « trahir la patrie »⁷¹².

Cependant, la Révolution française « ne parviendra pas à remplir les objectifs qu'elle s'était assignée » et Napoléon qui utilise le principe des nationalités comme

⁷⁰⁷ Michel de CERTEAU, Dominique JULIA, Jacques REVEL, *Une politique de la langue...*, *Op.cit.* p.13. Il devait se montrer plus ambitieux dans sa portée que l'ordonnance de Villers-Cotterêts ; Agnès BLANC, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, p.69

⁷⁰⁸ Danièle LOCHAK, « Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », in FENET Alain et SOULIER Gérard (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, CRISPAA, GDM, l'Harmattan, Paris, pp.111-184, p.125

⁷⁰⁹ Rapport sur l'Instruction publique fait, au nom du Comité de Constitution par M. TALLEYRAND-PERIGORD, 123 p, p.4. « L'homme ignorant est à la merci » (p.4), on retrouvera cette idée avec le cens culturel

⁷¹⁰ L'instruction appartient « à tous, à tous les âges, à tous les sexes » ; M. TALLEYRAND-PERIGORD, *Ibid.*, p.121

⁷¹¹ Assemblée nationale, 10 septembre 1791, *Rapport au nom du Comité de constitution*, par Charles Maurice de TALLEYRAND-PERIGORD ; cité in BLANC Agnès, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, p.47. Pour l'auteur, le marquis de TALLEYRAND qui présente à l'Assemblée nationale son rapport les 10, 11 et 19 septembre 1791, est « absolument persuadé que l'usage du français doit s'universaliser en France. Contre les dialectes, « il dresse [...] l'école primaire. De l'instituteur rural il veut faire ce que l'Ancien Régime n'avait jamais conçu qu'il pût être, un maître de la langue nationale, un facteur d'unité. La politique scolaire était inventée ». En effet, avec les décrets du 30 vendémiaire an II et du 29 frimaire an II portent création des écoles primaires d'États, l'enseignement en langue française sera généralisé. Cependant, les thermidorien se ressaisissent du débat mais, dans le projet de décret adopté par le Comité d'instruction publique les 28 et 29 vendémiaire an III, « transigeait provisoirement [...] avec les patois lorsqu'ils constituaient de véritables idiomes » (p.54). Il est aussi envisagé la création de livres scolaires uniformes en français. Agnès BLANC précise que si l'idée avait déjà été envisagée sous l'Ancien Régime, elle allait être adoptée par les décrets du 9 pluviôse an II (pp.56-57). Enfin, pour les mettre en pratique, les décrets des 5 et 30 pluviôse an II, procédaient à la nomination d'instituteurs de langue française dans 12 départements (p.61). Ces décisions prises peuvent être considérées comme « les prémisses de la promotion contraignante de la langue nationale » (p.52) ; cité in Agnès BLANC, *La langue de la République...*, *Op.cit.*, pp.47-64, p.48

⁷¹² Rapport BARERE, Rapport du Comité de Salut public sur les idiomes, séance du 8 pluviôse an II ; reproduit in CERTEAU Michel de, JULIA Dominique, REVEL Jacques, *Une politique de la langue...*, *Op.cit.*, pp.321-331, p.328

« [l'] une des bases de sa politique extérieures »⁷¹³, se montre « plus prudent »⁷¹⁴ en laissant aux nouvelles conquêtes une période transitoire d'adaptation⁷¹⁵. Chez les révolutionnaires, l'idiome qui ne revêt pas la dimension organique de la pensée allemande (*Volksgeist*)⁷¹⁶ est au contraire associée à l'approche universaliste de la doctrine volontariste révolutionnaire⁷¹⁷. La « langue et l'esprit de prosélytisme ». Voilà, pour Joseph de Maistre ce que la « Providence » avait accordée à la France⁷¹⁸.

2. Le volontarisme conventionnel

Porté par les révolutions américaine et française, le libéralisme fondé sur le droit naturel trouve en Europe une résonance particulière. En bouleversant le centre de gravité du pouvoir, il menace les principes monarchiques « qui avaient présidé à la formation matérielle des États »⁷¹⁹ et fragilise l'ensemble de l'architecture juridique. Néanmoins, en France les révolutionnaires sont prudents et le vote du décret du 22 mai 1790 qui introduit à l'article 4⁷²⁰ une garantie de non-intervention, apparaît comme un gage accordé aux États voisins : « [...] la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple [...] ». Mais, si ce principe est reproduit au titre VI de la Constitution de 1791, pour René Johannet, les ambiguïtés de « ce texte doucereux » doivent annoncer « en réalité le décret agressif de l'année suivante »⁷²¹. En effet, il y a une profonde discordance entre la syntaxe mesurée de ce texte et les fondements même de la Révolution française. Ainsi, les articles 3 et 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et l'article 1^{er} de la Constitution de

⁷¹³ Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET, Daniel MÜLLER (coll), *Droit international public*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2009, 1720 p, p.72

⁷¹⁴ Norbert ROULAND, *Introduction historique...*, *Op.cit*, p.581

⁷¹⁵ Agnès BLANC, *La langue de la République...*, *Op.cit*, pp.76-78

⁷¹⁶ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, p.90

⁷¹⁷ Patrick J GEARY, Jean-Pierre RICARD, *Quand les nations refont l'histoire : l'invention des origines médiévales de l'Europe*, Champs Flammarion, Paris, 2006, 242 p, p.26

⁷¹⁸ Joseph de MAISTRE, *Considérations sur la France*, vol 7, Œuvres de Joseph de Maistre, Bruxelles, 1838, p.38 ; cité James BROWN SCOTT, *Le français langue diplomatique moderne : Etude critique de conciliation internationale*, Paris, A Pédone, 1924, 330 p, p.269

⁷¹⁹ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe...*, *Op.cit*, p.49

⁷²⁰ René DUPUIS, « Aperçu des relations internationales en Europe de Charlemagne à nos jours », *Recueil des cours*, Académie de droit international, 1939, tome 68, II, Recueil Sirey, Paris, pp.1-94, pp.86-87

⁷²¹ René JOHANNET, *Le principe...*, *Op.cit*, p.86

1791, par leur généralité, donnent à la *nation* une « portée indéfinie et universelle »⁷²² qui peut être facilement transposée⁷²³. Ainsi, avec cette doctrine fondée sur l'autodétermination, « tout est remis en question » et Mirabeau fait remarquer « qu'elle ne pourrait détruire sans péril »⁷²⁴. En effet, l'année 1792⁷²⁵ marque le tournant de la politique étrangère (et interne par connexion) de la Révolution française, qui mobilise le principe de des nationalités pour « exporter l'idéologie de la souveraineté nationale »⁷²⁶. Au départ défensif, en réponse à l'ultimatum autrichien, le célèbre « guerres aux rois, paix aux nations » prononcé le 20 avril 1792 par Merlin de Thionville, justifie ce revirement idéologique. Soutenue par la liberté, la guerre ne peut être faites qu'aux princes qui usurpent la souveraineté en dépossédant le titulaire réel de l'exercice du pouvoir⁷²⁷. Ainsi, l'ingérence s'exerce au nom d'un principe de solidarité. Suivant cette doctrine, il ne peut y avoir de conquêtes. Seules des acquisitions territoriales sont envisageables seulement après le consentement librement exprimé de la nation⁷²⁸. Suite à la victoire de Valmy, le décret du 19 novembre 1792⁷²⁹, qui accorde « fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté », inaugure en France une politique d'intervention fondée sur une certaine idée de l'humanité. Mais, elle servira aussi l'ambition expansionniste de la 1^{ère} République, justifiée par la théorie de la frontière naturelle⁷³⁰. Des consultations locales (« vœu librement émis par le peuple souverain »⁷³¹) sont organisées pour légitimer cette politique active d'annexion⁷³² qui intègre à la France,

⁷²² SURATTEAU Jean-René, *L'idée nationale, de la Révolution à nos jours*, PUF, 1972, Paris, 227 p, p.63

⁷²³ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe...*, *Op.cit.*, p.7

⁷²⁴ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Ibid.*, pp.49-50

⁷²⁵ Suite à l'ultimatum de l'Autriche du 7 avril 1792 et du manifeste de Brunswick du 28 juillet 1792

⁷²⁶ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.169. Stéphane PIERRE-CAPS, *La multination*, *Op.cit.*, p.131. Norbert ROULAND, *Introduction...*, *Op.cit.*, p.153

⁷²⁷ Selon Condorcet, « chaque nation a, seule, pouvoir de se donner des lois [...] vouloir ravir [ce droit] par la force à une peuple étranger c'est annoncer qu'on ne le respecte pas dans celui dont on est citoyen [...] c'est devenir l'ennemi du genre humain ... » ; cité in SURATTEAU Jean-René, *L'idée nationale...*, *Op.cit.*, p.63

⁷²⁸ HAUSER Henri, *Le principe des nationalités : ses origines historiques*, Extrait de la Revue de Politique internationale (mars-avril 1916), Félix ALCAN, Paris, 1916,31 p, p.20. Concernant le principe des nationalités sous la Révolution Française : pour Lazare CARNOT, dans les instructions rédigées au nom du « Comité diplomatique », « puisque la souveraineté appartient à tous les peuples, il ne peut y avoir de communauté ou de réunion qu'en vertu d'une transaction formelle et libre ; chacun d'eux n'a le droit d'assujettir l'autre à des lois communes sans son exprès consentement », « tout peuple [...] est maître chez lui » ; Henri HAUSER, *Ibid.*, pp.20-21

⁷²⁹ Louis Le FUR, *Précis de droit...*, *Op.cit.*, p.32

⁷³⁰ Jean-Yves GUIOMAR, *La nation entre l'histoire et la raison*, La découverte, 2013, 383 p

⁷³¹ Décret du 31 janvier 1793 sur le rattachement du Pays de Nice

⁷³² « Dans le système de la République universelle, cette réunion pourrait paraître exister de droit ; mais, sans énoncer aucune opinion à ce sujet, j'observerai qu'en supposant démontrée la possibilité de cette République universelle, le moyen le plus simple d'y parvenir serait sans doute moins de nous étendre de toutes part avec précipitation et sans assurer notre marche que d'établir dans le cercle que la nature nous a tracé, entre les fleuves et les chaînes des montagnes, une prospérité dont le

notamment, Avignon et le Comtat Venaissin (1791) la Savoie (1792) et le Pays de Nice (1793), Monaco (1793), la Belgique (1795) et la Rhénanie (1795). Cependant, René Johannet, très critique dans son ouvrage à l'égard de la République conventionnelle⁷³³, ne voit dans ces « consultations soi-disant souveraines », qu'un artifice démocratique⁷³⁴. Le recours au « référendum nationalitaire » n'est selon lui, qu'un moyen de « sauver la face »⁷³⁵. D'ailleurs, même Merlin de Douai est très explicite sur le recours par la République à cette politique d'élargissement (« à sa convenance »)⁷³⁶, qui prend à contre-pied la doctrine du consentement. Cet activisme finira par diffuser dans l'Europe entière la théorie révolutionnaire de la souveraineté et imposera l'État national comme référent ultime de l'organisation politique et sociale⁷³⁷.

B. Le Congrès de Vienne

La défaite de Napoléon redéfinit les rapports de force en Europe en les fondant sur l'équilibre et la tranquillité publique. Les principes qui en découlent lors du Congrès de Vienne sont complexes. Tout en admettant en droit positif des mesures de sauvegarde destinées à certaines populations définies, l'Acte final consacre « le triomphe du principe de la légitimité ». Le recours à ce fondement constitue le « point de départ d'une série d'interventions contre la liberté des peuples »⁷³⁸, ce qui peut paraître pour Georges Weill comme anachronique⁷³⁹ (1). Ainsi, aussi séduisante soit-elle, la mise en œuvre de ces dispositions très souples, se montre dans la pratique beaucoup moins libérale que l'idée initiale peut le laisser suggérer. Après quelques décennies de relative accalmies⁷⁴⁰, la question nationale nourrie par le romantisme et le renouveau artistique et littéraire ressurgi avec la force des évidences trop

tableau put fixer les désirs des peuples circonvoisins, et les entraîner à l'imitation par le charme de la félicité publique » ; Convention nationale, Rapport du Comité diplomatique, 14 février 1793, présenté par CARNOT

⁷³³ Tony KUNTER, *Charles MAURAS : la contre-révolution pour héritage, essai pour une histoire des idées politiques*, Nouvelles éditions latines, Paris, 2009, 208 p, p.116

⁷³⁴ René JOHANNET, *Le principe...*, *Op.cit.*, p.98

⁷³⁵ René JOHANNET, *Ibid.*, p.103

⁷³⁶ « La République française peut et doit, soit retenir à titre de conquête, soit acquérir par des traités, des pays qui seraient à sa convenance, sans en consulter les habitants »

⁷³⁷ Stéphane PIERRE-CAPS, *La multination, Op.cit.*, p.131

⁷³⁸ André MANDELSTAM, *La protection...*, *op.cit.*, p.370

⁷³⁹ Georges WEILL, *L'éveil des nationalités et le mouvement libéral (1815-1848)*, Peuples et civilisation, Histoire générale, Librairie Felix ALCAN, 1930, 592 p, p.13

⁷⁴⁰ Bruno ARCIDIACONO, *Cinq types de paix, Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^e -XX^e siècles)*, PUF, p.372

longtemps négligées (2). En effet, pour Pierre de Roquette-Buisson, « les idées de 89 » ont déjà triomphé « dans les esprits »⁷⁴¹.

I. L'Acte final de 1815

Depuis la paix de Westphalie puis tout le long du XIX^e siècle, le recours à la technique du congrès se généralise. Perçu comme le « corps constituant de l'Europe », les plénipotentiaires réunis à Vienne en 1815 procèdent après plusieurs décennies de guerres à une vaste réorganisation destinée à assurer un équilibre encore trop précaire⁷⁴². La recomposition des territoires, les flux et reflux de populations, transférées ou placées sous une nouvelle souveraineté, font surgir à Vienne la question minoritaire. Cependant, si pour Jean Lucien Brun, 1815 marque une certaine unité (« une histoire commune ») entre la dimension religieuse et ethnique de la problématique, les solutions proposées, ne constituent pas une innovation majeure. Le dispositif s'inspirant selon lui, « des accords particuliers conclus aux siècles précédents »⁷⁴³, ne fait que s'inscrire dans une continuité historique. Ainsi, à l'instar des clauses de sauvegarde contenues dans les traités de cession, ce sont les minorités religieuses catholiques qui bénéficient de telles mesures⁷⁴⁴ lors du rattachement de la Belgique aux Pays-Bas (traité du 21 juillet 1814) et de la Savoie à Genève (traités du 31 mai 1815). Annexés à l'Acte final du Congrès (annexes n°10 et 12)⁷⁴⁵, ils contiennent des stipulations classiques relatives à la liberté de conscience⁷⁴⁶ qui tend alors à s'imposer en Europe occidentale⁷⁴⁷, associée à son corollaire, le principe de non-discrimination⁷⁴⁸. Néanmoins, avec le Protocole du 19 mars 1815, applicable dans le canton helvétique, foyer du calvinisme, est établi « le premier programme complet des droits d'une minorité »⁷⁴⁹ qui constitue pour Jacques Fouques-Duparc, « un progrès considérable »⁷⁵⁰. Au visa de l'article 3, ce qui surprend c'est le souci

⁷⁴¹ Pierre de ROQUETTE BUISSON, *Du principe...*, *Op.cit* p.119. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'influence de la Révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale*, Académie de Droit international, Dotation Carnegie pour la paix internationale, extrait du Recueil de cours, Hachette, 1929, Paris, 160 p, p.153

⁷⁴² Félix PONTEIL, *L'Eveil des nationalités et le mouvement libéral (1815-1848)*, Peuples et civilisations, Histoire générale, Nouvelle édition mise à jour, PUF, Paris, 1968, p.3

⁷⁴³ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit*, p.54

⁷⁴⁴ Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.55

⁷⁴⁵ André MANDELSTAM, ..., pp.370-371 (1921)

⁷⁴⁶ Article 2 du traité de 1814 intégré à l'article 8 du traité de 1815

⁷⁴⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, p.81

⁷⁴⁸ LUCIEN-BRUN Jean, *Le problème des minorités...*, *Op.cit*, p.55

⁷⁴⁹ Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.55

⁷⁵⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit*, p.83

d'effectivité des mesures énoncées et les dispositions très détaillées qui tranchent avec les rédactions platoniques des précédents traités. En envisageant différents scenarii possibles, les rédacteurs qui prennent en compte une situation locale susceptible d'évoluer, ont donné aux mesures énoncées une très grande maniabilité. Ainsi, les paragraphes 3⁷⁵¹ et 4 organisent l'exercice des cultes et des administrations publiques (écoles, officiers municipaux) dans la mesure où la population catholique dans les communes cédées, demeure majoritaire. Le traité qui reconnaît l'égalité civile et politique entre les habitants (§9) prévoit l'hypothèse d'un renversement démographique, destiné à en garantir l'effectivité (§4). En effet, si « le nombre des protestants vînt [...] à égaler celui des catholiques », le Protocole prévoit alors une alternance politique (formation du Conseil municipal et mairie) tout en assurant aux fidèles catholiques le respect des droits acquis (alinéa 5 par exemple). Enfin, la principale originalité réside sûrement à l'alinéa 13 qui accorde au roi de Sardaigne comme contrepartie à ce transfert territorial, un mécanisme de recours destiné à assurer le respect des principes énoncés. Pouvoir dont il fera usage en 1822⁷⁵².

Or, la protection religieuse n'est pas limitée aux deux exemples précédemment énoncés. En effet, en vertu de l'article 16 de l'Acte sur la Constitution fédérative de l'Allemagne du 8 juin 1815, une clause de non-discrimination est insérée pour les Chrétiens. Celle-ci est prolongée par des mesures en faveur de la population Juive⁷⁵³ dont la condition est très inégale d'une principauté à l'autre. Destinée à niveler leur condition face à la très grande insécurité juridique qui règne notamment en Bavière (Constitution de 1813 articles 12 et 13)⁷⁵⁴ ou dans les villes de la Hanse. Cependant, les droits reconnus ne sont pas reproduits dans l'Acte final, leur exécution n'est donc pas placée sous la garantie internationale des Puissances⁷⁵⁵. De plus, matériellement, la rédaction du paragraphe les concernant est moins minutieuse. Il s'agit de prendre « en considération les moyens » d'améliorer l'état civil, « à condition » « qu'ils se soumettent à toutes les obligations des autres citoyens »⁷⁵⁶. Malgré l'engagement

⁷⁵¹ « Dans les communes cédées par Sa majesté, si les habitants n'égalent point en nombre les habitants catholiques, les maîtres d'école seront toujours catholiques. Il ne sera établi aucun temple protestant, à l'exception de la ville de Carrouge, qui pourra en avoir un »

⁷⁵² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.84 (nbp 1)

⁷⁵³ André MANDELSTAM, *La protection...*, *op.cit.* p.371

⁷⁵⁴ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit.*, p.55

⁷⁵⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Du principe des nationalités...*, *Op.cit.*, p.85

⁷⁵⁶ André MANDELSTAM, *La protection ...*, *op.cit.*, p.371

personnel du chancelier Metternich⁷⁵⁷, la mise en œuvre des *vœux* exposés à l'article 16 de la Constitution ne peuvent se réaliser faute de consensus.

La question polonaise, complète le dispositif mis en place pour les groupes religieux. Il s'agit de leur accorder une autonomie culturelle et politique, en « compensation de l'indépendance perdue » suite au nouveau démembrement⁷⁵⁸. Placés en tête de l'Acte final, à l'article 1^{er}, les engagements de la Russie auprès de l'Autriche⁷⁵⁹ et de la Prusse⁷⁶⁰ reçoivent dans les tractations diplomatique une attention particulière. Mais, rétrospectivement, le regard de la doctrine se montre critique à l'égard des concessions accordées qui vont entretenir pendant près d'un siècle un sentiment de frustration. La « modeste liberté » reconnue (Jean Lucien Brun)⁷⁶¹, simple « atténuation » (Georges Scelle)⁷⁶², dont les promesses formulées demeurent « très vagues » (Georges Weill)⁷⁶³, n'est qu'une « reconnaissance restreinte » et « involontaire » du principe des nationalités (André Mandelstam)⁷⁶⁴. En effet, il s'agit alors pour Alexandre I^{er} de trouver une solution équilibrée entre une autonomie inévitable au regard de « la vitalité nationale » qui « s'était nettement affirmée (...) »⁷⁶⁵ et le maintien d'un lien de subordination⁷⁶⁶ : « le royaume de Pologne est à jamais réuni à l'empire de Russie », consacre en préambule la charte constitutionnelle du 15/27 novembre 1815 octroyée par l'empereur. Finalement seule Cracovie, devient réellement indépendante⁷⁶⁷ car dans le partage réalisé la Prusse récupère la Poznanie et l'Autriche, la Galicie.

La Charte qui apparaît comme libérale à la lecture de son contenu⁷⁶⁸, reconnaît non seulement l'autonomie et l'existence d'une personnalité nationale polonaise propre (par exemple à l'article 31) mais, va jusqu'à s'inspirer de certains acquis consacrés par la Révolution française. Ainsi, en Titre II, la liberté de conscience et

⁷⁵⁷ Cette harmonisation n'aboutit pas ni lors du Congrès d'Aix la Chapelle, ni lors de la commission de la Confédération chargée d'unifier la législation juive réunie à Vienne par le chancelier Metternich en 1820 ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *Du principe des nationalités...*, *Op.cit.*, p.89

⁷⁵⁸ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.57

⁷⁵⁹ Article 5 du Traité russo-autrichien

⁷⁶⁰ Article 3 du Traité russo-prussien

⁷⁶¹ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.57

⁷⁶² Georges SCELLE, *Précis de Droit des gens...*, *Op.cit.*, p.189

⁷⁶³ Georges WEILL, *L'éveil des nationalités...*, *Op.cit.*, p.14

⁷⁶⁴ André MANDELSTAM, 1921, p.371

⁷⁶⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.115

⁷⁶⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, p.114

⁷⁶⁷ Constitution de la ville libre de Cracovie. Assez courte et simple avec 22 articles qui tranche avec la rigidité des autres actes constitutionnels de l'époque : liberté de conscience (articles 2 et 3), indépendance de la justice (article 18), légalité des peines (à la lecture de l'article 12), exclusivité de la langue polonaise (article 20)

⁷⁶⁸ Georges WEILL, *L'éveil des nationalités...*, *Op.cit.*, p.124

des cultes est reconnue. La protection de la diversité confessionnelle est d'ailleurs expressément visée à l'article 11 pour les religions autres que Catholique qui est professée « par la plus grande partie des habitants du royaume de Pologne ». De plus, la liberté de presse (article 16), l'égalité de traitement (article 17), légalité des peines (articles 19, 23, 25), l'indépendance de la justice (article 135), la libre circulation (article 24) et le droit à la propriété (article 26), sont aussi octroyées. La Charte concède aussi aux polonais, l'officialité de leur langue (article 28), l'attribution des emplois publics (article 29) et une représentation nationale (article 31) au sein d'une Diète bicamérale. Mais, motivée par « [nos] vues paternelles [...] » (article 165), les principes énoncés dans la Charte restent au stade de l'engagement pour s'effacer devant l'arbitraire du Tsar⁷⁶⁹. Après la sévère répression de 1832, le joug se fait « sentir lourdement »⁷⁷⁰ et stimule, malgré l'échec du soulèvement, l'envie d'unité des trois entités polonaises. Ce désir d'émancipation aura pour l'Europe des conséquences qui seront déterminantes « à long terme »⁷⁷¹.

Pierre de Roquette-Buisson, sévère dans son jugement, ne voit alors dans la contribution de Vienne que de simples « trocs, échanges et compensations », inspirés par l'ambition de diplomates au « langage de brocanteur »⁷⁷². Nourrit par l'esprit « revanchard » de son temps, il reprend l'idée d'Emile Ollivier selon laquelle il y a en 1815 deux vaincus : la France et « les peuples qu'on avait soulevé contre nous, en leur promettant les libertés constitutionnelles que la Révolution avait proclamés »⁷⁷³. L'article 1^{er} de l'Acte final a pourtant énoncé en termes « étonnamment » modernes vu le contexte⁷⁷⁴, un régime de sauvegarde à destination d'une partie ciblée des populations de certains États signataires. Néanmoins dans le cas Polonais, Jacques Fouques-Duparc nuance cette idée. En effet, les mesures libérales octroyées ne sont qu'une compensation à l'indépendance perdue. Il s'agit ici plus d'une protection d'une nationalité que de minorités vulnérables. Ni la méthode, ni la pratique ne parviennent à faire oublier l'arbitraire réel du pouvoir concédant⁷⁷⁵. Même la

⁷⁶⁹ Pierre RENOUVIN (dir.), *Histoire des relations internationales : l'Europe des nationalités et l'éveil de nouveaux mondes*, Tome V, I, « Le XIX^e siècle. De 1815 à 1871 », Hachette, Paris, 1954, 421 p, p.68

⁷⁷⁰ Georges WEILL, *L'éveil des nationalités, ...*, *Op.cit.*, p.406

⁷⁷¹ Pierre RENOUVIN (dir.), *Histoire des relations internationales...*, *Op.cit.*, p.72

⁷⁷² Pierre ROQUETTE-BUISSON, *Du principe des nationalités...*, *Op.cit.*, p.118

⁷⁷³ Pierre ROQUETTE-BUISSON, *Ibid.*, p.118. « En 1815, il y eut en réalité deux vaincus : la France et les peuples qu'elle avait affranchis des servitudes féodales ou théocratiques » ; OLLIVIER Emile, *L'empire libéral...*, *Op.cit.*, p.89

⁷⁷⁴ PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.171

⁷⁷⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.120

sauvegarde instituée relève davantage pour Jean Lucien Brun, d'une « garantie morale »⁷⁷⁶, dépourvue d'une force réelle. Néanmoins, si les Puissances se refusent à reconnaître le principe des nationalités⁷⁷⁷, les mesures consacrées constituent tout de même pour Georges Scelle, « un précédent caractéristique » du système « actuel [de la SDN] »⁷⁷⁸. Or, dans les faits, « un siècle plus tard », « par un curieux retour au passé », les deux principaux bénéficiaires des traités de Vienne, les Juifs et les Polonais, « y figureront en premier plan »⁷⁷⁹.

2. *L'exaltation des nationalités*

A chaque « nouvelle flambée révolutionnaire »⁷⁸⁰ la question de la souveraineté et donc de la libre disposition doivent ressurgir pour trouver un écho favorable chez tous les peuples qualifiés « d'éveillés »⁷⁸¹. Les deux premiers tiers du XIX^e siècle voient surgir avec intensité toutes les aspirations nationales refoulées, du moins jusqu'alors annihilées dans des structures féodales. L'émulation est telle, qu'il est impossible de dresser de manière schématique une étude exhaustive de ces mouvements⁷⁸². Elle touche certes avec une intensité variable, presque tous les pays européens indifféremment de leur régime politique (autoritaire, démocratique⁷⁸³), disqualifie les structures existantes, transforme la physionomie du continent et bouleverse l'équilibre des sociétés, notamment en Europe de l'Est. Mais, avec une certaine constance la question polonaise animera les débats successifs jusqu'aux traités de Paix de 1919.

En effet, vaincus le 7 septembre 1831 après s'être soulevé, l'administration russe qui avait reconnu un droit « à l'existence nationale »⁷⁸⁴ revient sur l'autonomie accordée aux polonais en 1815. Mais, déjà vidée de son sens depuis plusieurs

⁷⁷⁶ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.58

⁷⁷⁷ Jean TULARD, « Le Congrès de Vienne », in SOUTOUR Georges-Henri, BERANGER Jean, Actes du colloque de l'Institut des Recherches sur les Civilisation de l'Occident Moderne, 15-16 mars 1996, L'ordre européen du XVI^e au XX^e siècle, Mondes contemporains, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris, 1998, 192 p, pp.113-116, pp.114-115. En effet pour l'auteur, « en bafouant le principe des nationalités », par exemple avec la Belgique, la Pologne, la Norvège et l'Italie du Nord, « les décisions prises contenaient en germe plusieurs guerres »

⁷⁷⁸ Georges SCELLE, *Précis de Droit des gens...*, *Op.cit.*, p.189

⁷⁷⁹ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.58

⁷⁸⁰ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe des nationalités...*, *Op.cit.*, p.10

⁷⁸¹ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Ibid.*, p. 126

⁷⁸² Jean-René SURATTEAU, *L'idée nationale...*, *Op.cit.*, p.98

⁷⁸³ Louis LE FUR, *L'équivoque démocratique : à propos d'un livre récent sur la démocratie*, Bureaux de la Foi catholique, Paris, 1914, 131 p

⁷⁸⁴ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.173

années⁷⁸⁵, elle procède surtout à une minutieuse destruction des symboles qui entretiennent encore une certaine vitalité identitaire⁷⁸⁶. Dépourvu « de ses attributs »⁷⁸⁷, trahie par la rédaction très souple de l'article 1^{er} et abandonnée à sa cause qui « n'allait pas avec l'intérêt des Puissances »⁷⁸⁸, la Pologne est sacrifiée sur l'autel des équilibres⁷⁸⁹. L'impuissance est d'autant plus manifeste après la nouvelle insurrection de janvier 1863, quelques années seulement après l'amnistie accordée et l'assouplissement (« à la Finlandaise ») des mesures centralisatrices prises à titre coercitif⁷⁹⁰. Déclenchée suite à la fermeture de la Société d'Agriculture, « centre du courant national polonais », et après la très impopulaire mesure de conscription⁷⁹¹, le conflit larvé depuis quelques années est très sévèrement réprimé. Une politique systématique d'acculturation est mise en œuvre et la tutelle exercée sur le territoire, renforcée. Mais, l'indignation chez les trois puissances parties à Vienne est à géométrie variable. Les cosignataires n'ont pas les mêmes intérêts à défendre. Dans un premier temps elles optent pour des solutions très différentes. L'Angleterre, de son côté demande l'application stricte des engagements de 1815. La France impériale, dont l'opinion publique est très sensible à la cause, prône l'intervention d'humanité et l'Autriche, menacée à ses frontières reprend l'idée anglaise en faisant valoir son intérêt au rétablissement de l'ordre⁷⁹². Malgré un consensus trouvé autour de 6 points comme « base de la négociation »⁷⁹³, transmis les 17 et 18 juin 1863 aux autorités Russes, la teneur des traités et le principe de non-intervention qui gouverne alors les

⁷⁸⁵ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit.*, p.60

⁷⁸⁶ Georges Weill décrit de manière relativement exhaustive ce mouvement graduel de destruction des fondements identitaires. Les autorités russes reviennent sur l'autonomie octroyées aux Polonais. L'administration de la vice-royauté se retrouve directement raccordée aux directions impériales. Progressivement, c'est l'ensemble du maillage juridique qui est déconstruit : le Conseil d'État, la cour d'appel et le Tribunal de cassation sont supprimés en 1841, l'autonomie douanière est sensiblement réduite l'année suivante, en 1845, le Code pénal russe se substitue à la version polonaise ; WEILL Georges, *L'éveil des nationalités...*, *Op.cit.*, p.406

⁷⁸⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.128

⁷⁸⁸ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.60. Jean-René SURATTEAU, *L'idée nationale...*, *Op.cit.*, p.117

⁷⁸⁹ La Fayette s'en émoi d'ailleurs devant la Chambre des députés lors de la séance du 23 juillet 1831 : « Il serait étrange que le gouvernement du roi, qui vient de défendre les traités existants, ne réclama pas énergiquement l'exécution de celui qui par hasard, est sorti du Congrès de Vienne [...] lorsqu'il protège cette nation, notre plus fidèle amie » ; cité in Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.125

⁷⁹⁰ En effet, d'après Jacques FOUQUES-DUPARC, la répression de 1831 « avait été si violente, qu'il pût pendant trente ans sembler que les aspirations nationales mêmes des Polonais avaient été anéanties ». D'ailleurs, elles ne s'exprimèrent ni lors de l'annexion de Cracovie par l'Autriche en 1846, ni pendant la fièvre de 1848 ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, pp.128-129

⁷⁹¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, p.129

⁷⁹² Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit.*, p.62

⁷⁹³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.136

rapports entre États, s'opposent à toute ingérence. Un « argument classique », ironise Jean Lucien Brun⁷⁹⁴.

La Grèce est considérée comme le premier succès des « nationalités opprimées »⁷⁹⁵ avant que la Belgique ne parvienne en 1830 elle-aussi à l'émancipation. La jeune république hellénique provisoire, terre de chrétienté dans les Balkans sous domination Ottomane, soutenue par des intellectuels tels Hugo ou Lord Byron, associée à l'histoire même de l'Europe, est à bien des égards un symbole fédérateur. Après avoir envisagé par le Traité de Londres du 6 juillet 1827 la création d'un État autonome sous la souveraineté du Sultan, l'indépendance est finalement reconnue par les Puissances lors de la Conférence de Londres du 3 février 1830 (article 1^{er}) sous une forme monarchique (article 3). Comme contrepartie, les deux belligérants s'engagent à publier « des actes d'amnistie » destinés respectivement aux Grecs des territoires Ottomans et aux musulmans de Grèce et à leur reconnaître, même s'ils ont « pris parti contre sa cause », un droit de résidence par la conservation de leur propriété et de leur sécurité (article 5). Mais, cette liberté suppose aussi celle d'immigrer. Il est alors intégré à l'article 6 un délai de carence d'un an, destiné à régler les départs entre les deux pays.

Ainsi, à la protection des « libertés religieuses », s'ajoute celle des « libertés nationales » qui sont pour Georges Scelle, les « prodromes du Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »⁷⁹⁶. Les foyers révolutionnaires entretenus par le romantisme et la recherche de la *quête de soi* vont se propager. Des mouvements de renaissance artistique, linguistique et culturel fleurissent pour célébrer un passé glorieux, avec la passion et l'énergie d'une redécouverte épique et parfois fantasmées des origines. A ce titre, le *Risorgimento*⁷⁹⁷ d'abord culturel puis, politique, identifie le projet unitaire italien arrivé entre 1860 et 1870⁷⁹⁸ à maturité. En Allemagne, elle prend une tournure plus originale en associant à la dimension intellectuelle, sertie de la théorie ethnique de l'appartenance, un l'élément économique (avec le *Zollverein* et le réseau ferré)⁷⁹⁹ qui contribuera à forger cette fusion⁸⁰⁰.

⁷⁹⁴ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit.*, p.64

⁷⁹⁵ Jean-René SURETTEAU, *L'idée nationale...*, *Op.cit.*, p.102

⁷⁹⁶ Georges SCELLE, *Précis de droit des gens...*, *Op.cit.*, p.191

⁷⁹⁷ Pierre RENOUVIN, *Histoire des relations internationales...*, *Op.cit.*, p.75

⁷⁹⁸ Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.104

⁷⁹⁹ Pierre RENOUVIN, *Histoire des relations internationales...*, *Op.cit.*, p.163

⁸⁰⁰ Pierre RENOUVIN, *Ibid.*, p. 164

L'année 1848, qui marque l'aboutissement d'une « longue période de fermentation », montre à quel point les idées libérales ont « trop profondément pénétré les esprits »⁸⁰¹. En France, foyer de la contestation, Lamartine témoigne dans son *Manifeste pour l'Europe*, les sympathies de la jeune République, « l'alliée intellectuelle et cordiale », pour les « nations qui veulent vivre du même principe que le sien »⁸⁰². Mais, si le ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire fait attention de bien se démarquer du prosélytisme de 1792⁸⁰³, l'Empire succédant fera au contraire un usage appuyé au principe des nationalités, qui sera à terme décrédibilisé en France⁸⁰⁴. Cependant, si l'année 1848 est pour Félix Ponteil avant tout « une année de dupes »⁸⁰⁵ sans résultats tangibles, elle sonne le « tocsin » qui prévient de « l'assaut général contre l'ancien ordre des choses »⁸⁰⁶.

La crise que traverse l'Empire d'Autriche avec sa dizaine de nationalités germanophones, slaves et magyars⁸⁰⁷ est très révélatrice de l'étendue de cette décomposition. La politique d'unification linguistique imposée par Joseph II au détriment du Latin, *lingua franca* de l'Empire, a stimulé les revendications identitaires de ses différentes composantes. Le principe des nationalités permet aussi aux nations dites « sans histoire », à l'instar des Ruthènes, des Slovaques et des Slovènes de légitimer leur droit à l'existence⁸⁰⁸. Face aux risques d'implosion, les Habsbourg doivent entrer « à regret », « dans la voie des réformes libérales »⁸⁰⁹. Le Compromis de Kremsier du 4 mars 1849 est un consensus qui tout en préservant les divisions historiques, intègre comme balancier le principe des nationalités (article 21)⁸¹⁰. La portée de ce texte fondamental, sert de support pour la réforme de 1867 et notamment de son article 19. Cependant, le pouvoir impérial, revigoré par ses

⁸⁰¹ Félix PONTEIL, *1848*, Armand Colin, Paris, 1937, 224 p, p.5. Anne-Marie THIESSE, *La création des identités nationales : Europe XVIII^e -XX^e siècle*, éd du seuil, Paris, 1999, 302 p, p.107

⁸⁰² Alphonse de LAMARTINE, *Manifeste à l'Europe*, Pagnerre éd, Paris, 1848, 18 p, pp.13-14

⁸⁰³ Alphonse de LAMARTINE, *Ibid*, p.5. Cette idée se retrouve à l'alinéa V du Préambule de la Constitution de 1848

⁸⁰⁴ Pour Pierre de ROQUETTE-BUISSON, les séances des 14, 15, 18 et 20 mars 1867 du Corps législatif « marquent l'apogée de la politique des nationalités dans notre pays » où THIERS fit le 14, « le procès du principe des nationalités », Pierre de ROQUETTE-BUISSON, ..., *Op.cit*, p.146. Emile OLLIVIER, *L'empire libéral. Etudes, récits, souvenirs*, T.1, Du principe des nationalités, Garnier Frères, Paris, 1895, 501 p, p.152. Frédéric BLUCHE, *Manuel d'histoire politique de la France contemporaine*, 3^e ed, Droit fondamental, PUF, Paris, 2001, 289 p, p.167

⁸⁰⁵ Félix PONTEIL, *1848*, *Op.cit*, p.6

⁸⁰⁶ Robert REDSLOB, « Le principe des nationalités », *Art.cit*, p.11

⁸⁰⁷ Pierre RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales...*, *Op.cit*, p.169

⁸⁰⁸ Jacques POUmarede, « Approche historique... », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, POUmarede, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, p.33

⁸⁰⁹ Jacques LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit*, p.68

⁸¹⁰ POUmarede Jean, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, Jacques POUmarede Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit*, p.33

victoires reviendra sur les différentes avancées auxquelles il a semblé consentir. Ainsi, non seulement le texte est rejeté par le gouvernement, mais la Constitution *Stadion* qui reprend de ce dernier l'égalité des nationalités et l'égalité administrative⁸¹¹, ne sera jamais mise en œuvre. Selon Stéphane Pierré-Caps, à l'aide des travaux de Jacques Droz, il existe pourtant bien la volonté d'une « communauté de destin » (*Schicksalsgemeinschaft*). Ce rendez-vous manqué, ouvre une « troisième voie » entre l'intérêt dynastique et l'application stricte du principe des nationalités⁸¹². Mais après des années d'autoritarisme et d'hésitations, le désastre de Sadowa⁸¹³ menace de nouveau le fragile équilibre impérial. Pour maintenir une union qui s'étirole, le compromis de 1867 déconstruit la logique qui préside l'organisation de l'Empire depuis la Pragmatique sanction de 1713⁸¹⁴. L'acte constitutif consacre une formule contractuelle décennale qui repose sur le dualisme austro-hongrois.

Néanmoins, pour Louis Eisenmann, le nouveau régime « est réglé par deux lois »⁸¹⁵ : la loi organique du 21 décembre 1867 (en 6 lois fondamentales) pour l'Autriche Cisleithanie (article XII §28) et la Loi XII du 28 juillet qui accorde à la Hongrie une indépendance sauf sur les affaires communes (article 1^{er})⁸¹⁶. Si la nature juridique de l'association suscite de nombreuses controverses doctrinales, l'article 19 de la loi organique du 21 décembre 1867 (n°1 relative aux droits généraux des citoyens) « marque un progrès nouveau » qui « devait inspirer la Conférence de Paix » de 1919⁸¹⁷. En effet, la loi qui reconnaît l'égalité entre les peuples de l'Empire, consacre le droit « inviolable » à la préservation de l'identité (« conserver » et « cultiver ») et l'égalité entre les langues en « usage », qui peuvent être employés pour l'instruction (vitalité) et pour les affaires publiques (effectivité). Enfin, l'alinéa 3 prohibe l'usage de « tout moyen coercitif » destiné à enseigner dans les pays multiethniques, une langue autre que celle de son groupe. Mais, la rivalité entre les différentes nationalités (avec les Tchèques et les Croates par exemple) demeure importante. Ainsi, opposée au Trialisme avec le royaume de Bohême, la Hongrie se

⁸¹¹ Jacques POUMAREDE, *Ibid*, p.99

⁸¹² Jacques POUMAREDE, *Ibid*, p.100

⁸¹³ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit*, p.69

⁸¹⁴ Adoptée en Hongrie par les lois I, II et III de 1723

⁸¹⁵ Louis EISENMANN, *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867*, Etude sur le dualisme, Thèse pour le Doctorat de sciences politiques et économiques, Université de Dijon, Faculté de Droit, Société nouvelle de Librairie et d'édition, Paris, 1904, 680 p, p.594

⁸¹⁶ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit*, p.69

⁸¹⁷ Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.69

voit imposer en 1868 la loi dite des nationalités (Loi XLI (1868)). Cependant, l'année 1867 consacre aussi le triomphe « du droit d'État historique sur le principe national »⁸¹⁸. Arraché par la Hongrie contre la centralisation autrichienne⁸¹⁹, elle aspire selon Louis Eisenmann, « sans cesse plus vivement à rompre les liens du dualisme »⁸²⁰ pour affermir un destin national et unitaire à l'aide d'une magyarisation forcée de ses populations⁸²¹. La pérennité de l'Empire est de nouveau menacée par cette division qui a permis pourtant pendant des siècles d'assurer une emprise sur ces territoires culturellement divisés⁸²². De nouveau fragilisé, l'Empereur Charles I^{er} qui espère pouvoir y faire face, proclame dans l'ultime mois de la guerre, le 17 octobre 1918, l'union fédérale des États danubiens⁸²³. Mais trop tard, les jeux sont déjà faits.

§2. Les minorités et la Sublime Porte

Dans les Balkans, le mouvement national connaît au cours du siècle une importance particulière par sa violence et par sa forte charge symbolique. A tel point que pour Georges Weill après la révolution Grecque, « tout semble compromettre l'existence de l'empire Ottoman »⁸²⁴. En émancipant la majorité des nationalités Slaves sujettes du Sultan, le Traité de San Stefano ampute de nouveau la Porte de ses territoires de Roumélie. Leur indépendance est confirmée par les Puissances réunies en congrès à Berlin. Elles y décident aussi de renforcer les mesures de sauvegarde en faveur des groupes les plus vulnérables (A). Les articles 44 et 62 habilent les Puissances à contrôler la bonne exécution des sujétions par les États débiteurs auprès de leurs ressortissants minoritaires. Il y a alors « deux grandes questions de droit international » qui dominent « l'histoire politique du XIX^e siècle » : « le principe des nationalités et le droit d'intervention »⁸²⁵. A cet égard, André Mandelstam reconnaît

⁸¹⁸ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.101

⁸¹⁹ Louis EISENMANN, *Le Compromis...*, *Op.cit.*, p.X

⁸²⁰ Louis EISENMANN, *Ibid.*, p.IX

⁸²¹ Jacques POUMAREDE, « Approche historique... », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.102

⁸²² L'Empereur d'Autriche disait « Mes peuples sont étrangers les uns aux autres : tant mieux [...] De leurs antipathies naît l'ordre, et de leur haine réciproque la paix générale » ; cité in WEILL Georges, *L'éveil des nationalités...*, *Op.cit.*, p.68

⁸²³ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.71 (nbp 2)

⁸²⁴ Georges WEILL, *L'éveil des nationalités ...*, *Op.cit.*, p.142

⁸²⁵ BECKER G, *La guerre contemporaine dans les Balkans et la question d'Orient*, Berger-Levrault et Cie, Paris, 1899, 339 p, p.XX

lui aussi que cette ingérence en Turquie en faveur des Chrétiens opprimés est « du plus puissant intérêt pour notre sujet »⁸²⁶ (B).

A. *Le Congrès de Berlin de 1878*

L'intervention des forces russes en 1877, engagées après la révolte des Bosniaques et des Herzégoviniens et après « les atrocités bulgares »⁸²⁷, permet le reflux hors des Balkans de la présence Turque. Entériné par le Traité de San-Stefano ce nouveau démembrement de l'Empire ottoman bouleverse « l'équilibre politique » régional⁸²⁸. Mais, conscient du nouveau statut que ces victoires lui confèrent, les Puissances imposent à la Russie la tenue d'un congrès. Réunis à Berlin à partir du 13 juin 1878, les plénipotentiaires reprennent dans le traité de clôture, en substance, l'ensemble des points traités dans la précédente convention⁸²⁹: le Monténégro dont le territoire s'agrandit est reconnu dans son indépendance à l'article 26 par toutes les parties au traité « qui ne l'avaient pas encore admise » en vertu de l'article 2 de San-Stefano. L'indépendance de la Roumanie prévue à l'article 5 du précédent traité est reprise à l'article 43 et celle de la Serbie, à l'article 34 (article 3 de San-Stefano). La question Bulgare suscite plus de craintes. En effet, les articles 7 (§1 et §5) et 8 (§3) du Traité de San-Stefano, laissent planer une trop grande incertitude sur sa future allégeance. Réglée lors du Congrès (article 1^{er}), elle devient une principauté autonome placée sous la souveraineté du Sultan, mais dotée de larges prérogatives. La Roumélie Orientale jouit elle aussi, d'une autonomie large au sein de l'Empire ottoman (article 18 du Traité de Berlin) tout comme la Crète dont le cadre est fixé à l'article 23. Le statut de l'Arménie prévu à l'article 61⁸³⁰, déjà visé à l'article 16 de San-Stefano, invite « à réaliser sans plus de retard les améliorations et les réformes exigées par les besoins locaux ». Mais, contrairement à l'ancien article 16, dans la nouvelle rédaction le contrôle exercé par les Puissances sur les engagements pris par la Porte remplace le droit de regard Russe. Pour Mandelstam qui consacre après-

⁸²⁶ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.373

⁸²⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités ...*, Op.cit, p.92

⁸²⁸ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, Op.cit, p.72

⁸²⁹ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.165

⁸³⁰ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.173

guerre une étude minutieuse sur la question, loin d'apporter le secours nécessaire, cet article « ne reçut même pas un commencement d'exécution »⁸³¹.

En compensation aux concessions réalisées, la Russie acquiert une partie de la Bessarabie, des possessions asiatiques Turques d'Ardahan, de Kars et de Batoum (article 58 du Traité de Berlin). Les autres territoires cédés à San Stefano (article 19 a et b) à titre de compensation financière (équivalent d'1 milliard 100 millions de roubles réclamés (article 19 c)), reviennent à la Turquie. Enfin, la Bosnie et l'Herzégovine sont placés sous l'administration de l'Autriche⁸³² dont les modalités d'occupation sont réglées ultérieurement (Convention du 21 avril 1879)⁸³³. Mais cette situation bâtarde débouche en 1908⁸³⁴ sur son annexion qui abroge unilatéralement l'article 25 du Traité de Berlin et constitue « une violation manifeste des droits du sultan »⁸³⁵, qui est pour Le Fur, « une des grandes causes de la guerre de 1914-1918 »⁸³⁶.

Cependant, au Congrès l'usage fait du principe des nationalité demeure prudent et mesuré. Les plénipotentiaires ont trop bien conscience qu'une stricte application conduit inévitablement au démantèlement quasi-complet de l'Empire Ottoman⁸³⁷. Ainsi, l'indépendance lorsqu'elle est consacrée, apparaît comme la « seule garantie efficace contre le retour des massacres »⁸³⁸. En contrepartie, l'article 62 du Traité de Berlin pris avec l'insistance des représentants anglais⁸³⁹, place les minorités chrétiennes sujettes de l'Empire Ottoman sous une garantie collective⁸⁴⁰. Cette clause qui constitue une « limitation de la souveraineté interne de l'Empire ottoman »⁸⁴¹ reconnaît la liberté religieuse (« en y donnant l'extension la plus large ») (§1 et 4) et le principe de non-discrimination. Par sa rédaction générale et son objet

⁸³¹ André MANDELSTAM, « Le Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien », *RGDIP*, 1922, Tome IV, XXIX, pp.301-384, p.335

⁸³² Adolphe CHASTEL (Comte du), *Les évènements d'Orient et le Congrès de Berlin de 1878*, et CASTERMAN, Tournai, 1908, 63 p, p.29

⁸³³ Henry BONFILS, *Manuel ...*, *Op.cit.*, pp.57-58

⁸³⁴ Jean FRANCOIS-DAINVILLE de LA TOURNELLE, *Le « Drang Nach Osten » du Congrès de Berlin aux guerres balkaniques*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, ed. A. Pedone, 1937, Paris, 169 p, p.93

⁸³⁵ Henry BONFILS, *Manuel ...*, *Op.cit.*, p.223

⁸³⁶ Louis LE FUR, *Précis de droit...*, *Op.cit.*, p.45

⁸³⁷ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.173

⁸³⁸ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités ...*, *Op.cit.*, p.73

⁸³⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.92

⁸⁴⁰ « Une des premières illustrations peut être vue dans le traité austro-ottoman de 1615 (de droit des minorités), dont l'article 7 dispose que les Chrétiens [...] jouissent de certains droits et libertés de religion dans l'empire de la Porte », Jean-Marc THOUVENIN, Genèse de l'idée de responsabilité de protéger, dans la responsabilité de protéger, colloque de Nanterre, Société française pour le droit international, OIF, éd. A. Pedone, Paris. Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.162

⁸⁴¹ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », *Ibid.*, p.165

essentiellement religieux, les dispositions de l'article 62 vont être transposés quasiment à l'identique dans les différents traités d'autonomie ou d'indépendance⁸⁴²: article 5 pour Bulgarie, article 7 pour Monténégro, article 35 pour Serbie et article 44 pour la Roumanie. Or, cette protection tirée du Traité de Berlin a pour Jacques Fouques-Duparc valeur de principe général du droit. Elle est d'ailleurs après une nouvelle modification des frontières (Thessalie, Epire et Larissa), étendue aux Musulmans de Grèce par la Convention internationale de Constantinople du 24 mai 1881 (article 3). Les progrès réalisés sont importants car en plus des dispositions relatives à la liberté et l'égalité religieuse, les mesures de sauvegarde sont étendues à l'accès et au respect de la propriété (articles 4 et 6). Les rédacteurs vont aussi tenir compte des doléances formulées par les représentants Turcs. Ainsi, l'article 8§3 (article 8 du projet Turc reproduit en annexe au protocole général) reconnaît la compétence des juridictions traditionnelles⁸⁴³.

A côté des minorités ethniques, le Congrès de Berlin accorde une attention particulière à la question Juive de Roumanie⁸⁴⁴. Le sujet est si important et sa résonance si particulière après-guerre, que Jacques Fouques-Duparc lui consacre un chapitre autonome de son ouvrage⁸⁴⁵. A Berlin, c'est bien en tant que minorité religieuse que la question est abordée et non comme une problématique nationale⁸⁴⁶. C'est la reconnaissance de la Roumanie et de la Serbie comme États indépendants qui la fait entrer au Congrès. En Roumanie, la situation est si problématique que l'indépendance est conditionnée (article 43) au respect de la liberté confessionnelle et des principes d'égalité et de non-discrimination visés à l'article 44. Dans la mesure où les droits civils et politiques énoncés (article 44 §1) n'appartiennent (au même titre que la propriété foncière) qu'aux nationaux (articles 6, 7, 8 et 11 du Code civil Roumain de 1864), il faut au législateur pour les exclure de la jouissance de ces droits, « éviter à tout prix que le Juif acquière le statut légal Roumain »⁸⁴⁷. Ainsi, l'article 9 (conditions posées à l'article 16) du Code civil donne une lecture très restrictive de l'accès à la citoyenneté en excluant expressément les fidèles de « rites

⁸⁴² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.94

⁸⁴³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, p.97

⁸⁴⁴ Pierre MIGNOT, *Le problème Juif et le principe des nationalités*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Recueil SIREY, Paris, 1923, 192 p, p.61

⁸⁴⁵ Deuxième partie, chapitre II, « La protection des minorités religieuses (suite) : les Juifs Roumains » ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, pp.98-113

⁸⁴⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid.*, p.98

⁸⁴⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités ...*, *Op. cit.*, p.99

non chrétiens »⁸⁴⁸. Ce rejet de la communauté nationale marginalise d'autant plus la communauté hébraïque, qu'une législation antisémite traduit avec quel souci constant cette politique est élaborée⁸⁴⁹. Ces mesures qui n'ont connu qu'un tempérament avec l'intermède libéral de 1848 en Valachie, sera pour les Puissances et jusqu'à la Grande guerre, une source de préoccupation⁸⁵⁰. Or, Francis Rey fait remarquer que la population exclue de la nationalité devient mécaniquement étrangère, mais il insiste, elle n'est pas rattachée à une nationalité étrangère seul moyen de lui assurer une protection diplomatique⁸⁵¹. Cette position de particulière vulnérabilité est confirmée par la Cour de cassation roumaine dans un arrêt de 1898⁸⁵² qui prive alors les Juifs des dispositions du §3 de l'article 44.

La nouvelle rédaction de l'article 7 de la Constitution pour se conformer à l'esprit du Traité de Berlin et réalisée sous la pression des Puissances, accorde en droit une si grande place à l'arbitraire que la situation de précarité demeure⁸⁵³. Ainsi, Francis Rey sur la base des travaux effectués par Berkowitz⁸⁵⁴, estime qu'il y aurait eu jusqu'en 1914 seulement 2000 naturalisations « au maximum » de « Juifs indigènes » (naturalisation individuelle et collective confondues)⁸⁵⁵. Pour la Roumanie qui considère la question des Juifs comme d'ordre interne, les interventions respectives des Puissances européennes mais aussi des États-Unis, ne produiront pas les effets escomptés.

Le Congrès de Berlin qui constitue la forme « la plus achevée de l'action concertée des grandes puissances dans la protection des minorités religieuses »⁸⁵⁶, confirme les avancées réalisées depuis près de soixante ans. Cependant, si de telles

⁸⁴⁸ Francis REY, « Un aspect particulier de la question des minorités : les Israélites de Roumanie », *RGDIP*, 1925 Tome VII, Tome XXXII, pp.133-162, p.136

⁸⁴⁹ Loi sur le recrutement à l'armée de 1882 (engagés comme étrangers) ; différence dans l'avancement article 8 de la loi sur l'avancement dans l'armée du 18 décembre 1911 ; régime dérogatoire renforcé par exemple article 6 du Règlement de l'internat en médecine militaire du 15 août 1898, mais aussi, exclusion des Juifs dans les écoles normales des instituteurs article 37 de la loi sur l'enseignement primaire de 1896 ; restrictions aussi la loi sanitaire du 20 décembre 1910 renforce les mesures précédentes en précisant que les médecins ou toutes professions médicale et paramédicale doivent être Roumains ou naturalisés (article 22) pour être admis dans un service, sinon article 28 peuvent être recrutés par contrat comme les étrangers (article 28) ; ou les expulsions prises avec la loi sur les étrangers du 6/18 avril 1881 même sans motivation article 2 ; Carol IANCU, *Les Juifs en Roumanie (1866-1919) : de l'exclusion à l'émancipation*, ed. de l'Université de Provence, Etudes historiques 4, 1988, 382 p, pp.181-206

⁸⁵⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités ...*, *Op.cit.*, pp.99-100. La question apparaît aux Conférences de Constantinople de février 1856 reconnaissant la liberté de culte et la propriété aux étrangers et les droits civils

⁸⁵¹ Francis REY, « Un aspect particulier de la question... », *Art.cit.*, p.134

⁸⁵² Cour de Cassation arrêt Dreptul, 1898, n°12 ; cité in REY Francis, *Ibid*, p.139

⁸⁵³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités ...*, *Op.cit.*, p.108

⁸⁵⁴ BERKOWITZ, La question des Israélites en Roumanie, 1923, pp.724-725

⁸⁵⁵ Francis REY, « Un aspect particulier... », *Art.cit.*, p.137

⁸⁵⁶ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jean, *Droit des minorités...*, *Op.cit.*, p.166

garanties sont exigées à l'instar de celles contenues à l'article 43 comme condition à l'existence d'un État, la protection accordée montre alors ses limites car « une fois faite, elle (*l'indépendance*) ne saurait être reprise »⁸⁵⁷.

B. *L'intervention d'humanité en question*

Le système instauré par le Traité de la Sainte-Alliance du 26 septembre 1815, compte tenu des interactions dynastiques qui lient entre-elles les principales puissances européennes, généralise au nom de l'équilibre, l'ingérence dans les affaires internes des États⁸⁵⁸. Mais, ce droit ne peut résister aux divergences d'appréciation et à l'apparition en réaction d'une contre-doctrine plus centrée sur les considérations particulières. Jean Lucien Brun s'interroge : l'État est-il « maître absolu dans l'exercice intérieur de sa souveraineté ? ». Pour les tenants de cette doctrine, à l'instar de Pradier Fodere⁸⁵⁹, c'est l'intérêt « directement et immédiatement » lésé de l'État qui doit uniquement justifier le recours au droit d'ingérence. L'école italienne va même plus loin pour s'opposer à tout contrôle extérieur⁸⁶⁰. En associant le principe de non-intervention à celui des nationalités, elle fait reposer la validité du droit international sur la volonté nationale. En effet, les États, selon Louis Renault, « ne peuvent subir que les règles » qu'ils ont consenties⁸⁶¹. Ainsi, confrontée au « dogme »⁸⁶² de la souveraineté absolue et au postulat de l'égalité⁸⁶³, la réponse à la question de savoir si au XIX^e siècle, le droit d'intervention était reconnu en droit, aurait été pour Louis Le Fur, « presque unanimement négative »⁸⁶⁴. Amédée Bonde dans son Traité élémentaire de droit international, souscrit à cette idée. Il estime « qu'en principe l'intervention d'un État dans les affaires d'un autre État est contraire au droit des gens »⁸⁶⁵. Mais, « si elle doit être proscrite », cette affirmation ne peut être présentée comme un axiome et

⁸⁵⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, *Op.cit.*, p.111

⁸⁵⁸ Amédée BONDE, *Traité élémentaire de Droit international public*, Dalloz, Paris, 1926, 568 p, p.243

⁸⁵⁹ PRADIER-FODERE Paul, *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaine*, tome 1, A. DURAND et PEDONE-LAURIEL éd, Paris, 1885, 691 p, p.663

⁸⁶⁰ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, pp.27-28

⁸⁶¹ Louis RENAULT, *Introduction à l'étude du droit international*, L. LAROSE, Paris, 1879, 88 p, p.33

⁸⁶² André MANDELSTAM, *La protection internationale...*, *Op.cit.*, p.4

⁸⁶³ Antoine PILLET, « Les droits fondamentaux des États », *RGDP*, Tome V 1898, p.73

⁸⁶⁴ Louis LE FUR, « Le droit d'intervention et la Société des nations », *Scientia, (Rivista di Scienza)*, 1924, pp.192-204, p.193. Dzovinar KEVONIAN, *Réfugiés et diplomatie humanitaire, Les acteurs de la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2004, 569 p, p.277

⁸⁶⁵ Amédée BONDE, *Traité élémentaire...*, *Op.cit.*, p.244

l'auteur consent à y introduire quelques tempéraments qui confirment aussi la nature exceptionnelle de cette ingérence. Selon lui, comme pour les individus, cette liberté « doit avoir des limites ». L'idée d'une « souveraineté conditionnelle » qui se retrouve chez de nombreux auteurs, est sûrement plus représentative qu'une stricte application du volontarisme⁸⁶⁶. Conscient du danger que représente « pour les autres États » une interprétation poussée à l'extrême de cette doctrine, l'auteur met en garde contre les risques d'une atteinte « intolérable aux lois d'humanité et de la morale »⁸⁶⁷. Or, dans ce cas, l'intervention est d'après René Foignnet, un « devoir »⁸⁶⁸. Rejoignant cette idée, Henry Bonfils estime que les États ont « envers l'humanité » des obligations qui constituent une restriction intrinsèque à leur liberté d'action⁸⁶⁹ dont la limitation est pour Louis Le Fur, un progrès qui s'inscrit dans le sens de l'histoire⁸⁷⁰. La doctrine d'une « prétendue souveraineté absolue » est même selon lui, tout simplement « contraire aux faits »⁸⁷¹. Tout est alors une question d'intention⁸⁷² et l'appréciation de la validité (« juridique ») de l'intervention serait donc déterminée pour Georges Scelle, « par son but »⁸⁷³. Ainsi, à des degrés certes différents, une partie de la doctrine admet qu'il y aurait des cas « dans lesquels l'intervention est légitime »⁸⁷⁴. L'atteinte aux lois de l'humanité en constitue assurément l'un d'entre eux, même si dans la pratique elle n'a reçu que peu « d'applications politiques »⁸⁷⁵.

Antoine Rougier, auteur d'une des études les plus célèbres sur la question, tente de dégager les grandes lignes théoriques de l'intervention d'humanité⁸⁷⁶. Elle se présente selon lui, comme un droit à « l'exercice du contrôle international d'un État sur les actes de souveraineté interne d'un autre État contraires aux « lois de l'humanité », et qui prétend en organiser juridiquement le fonctionnement »⁸⁷⁷. Cette

⁸⁶⁶ Jean-Baptiste JEANGENE VILMER, *La guerre au nom de l'humanité...*, *Op.cit.*, p.121

⁸⁶⁷ Amédée BONDE, *Traité élémentaire...*, *Op.cit.*, p.244

⁸⁶⁸ René FOIGNET, *Manuel élémentaire de Droit international public, à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatiques et consulaires*, 3^e éd, Paris, Arthur ROUSSEAU, 1899, 480 p, p.83

⁸⁶⁹ Henry BONFILS, *Manuel ...*, *Op.cit.*, p.10

⁸⁷⁰ Louis LE FUR, « Le droit d'intervention... », p.195

⁸⁷¹ Louis LE FUR, *Ibid.*, pp.195-196

⁸⁷² Amédée BONDE, *Traité élémentaire...*, p.245

⁸⁷³ Georges SCELLE, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, Sirey, Paris, 1933, pp.331-703, p.664

⁸⁷⁴ Opinion d'Augusto PIERANTONI, Quatrième Commission d'étude. Droits et devoirs des puissances étrangères et de leurs ressortissants, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection ; extrait du procès-verbal des séances du 7 septembre et du 8 septembre ; *Annuaire de l'Institut de Droit international*, G. Pedone, Paris, 1900, 09, volume 18, pp.181-p.226, p.185

⁸⁷⁵ Antoine ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », extrait de la *RGDIP*, A Pedone, 1910, p.5

⁸⁷⁶ Antoine ROUGIER, *RGDIP*, p.490 et ARNTZ dans la *RDLC* (t. VIII, 1876, p.675) ; cité in, JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *La guerre au nom...*, *Op.cit.*, p. 98

⁸⁷⁷ Antoine ROUGIER, *La théorie de l'intervention d'humanité*, extrait de la *RGDIP*, A Pedone, 1910, p.9

opération doit permettre de faire cesser une situation intolérable par son injustice et par sa cruauté, de prévenir les risques de récurrence et/ou de suppléer l'État défaillant. Sans exclure des antécédents, il estime que ce n'est qu'avec l'expédition en Syrie de 1860 que la « raison d'humanité » est apparue comme une « juste cause d'intervention »⁸⁷⁸. Principalement orientée vers l'Empire Ottoman, un droit d'ingérence est ouvert par l'article 62 du Traité du Congrès de Berlin aux Puissances signataires pour contrôler la bonne exécution des sujétions relatives aux populations minoritaires imposées à la Turquie⁸⁷⁹.

Matériellement, les mesures (ou leur absence) visées, sont des actes de puissance publique, exercée le plus souvent à l'encontre des propres ressortissants de l'État incriminé⁸⁸⁰. Reprenant à son compte les thèses de Duguit et de Brocher de la Flechere, Antoine Rougier distingue alors trois droits qui sont susceptibles d'entrer dans le champ du contrôle : « le droit à la vie, droit à la liberté (par exemple, l'intervention auprès du roi des Deux-Siciles en 1856), et le droit à la légalité (avec les Juifs de Roumanie) »⁸⁸¹. Même si l'auteur consent qu'il serait « prématuré et sans doute illusoire » de vouloir en dresser une liste limitative⁸⁸². Il s'agit enfin de déterminer quels sont les États habilités pour intervenir face aux exactions. Pour Antoine Rougier, l'engagement est ouvert « à tous ceux qui se croient qualifiés », sachant que la nature désintéressée est le « caractère essentiel de l'intervention d'humanité »⁸⁸³. Toutefois, Rolin-Jaequemyns nuance. Selon lui, la spécificité des mesures protégées qui constituent un ensemble de valeurs transcendantales ne permet pas à un État isolé de s'arroger seul ce droit d'intervention⁸⁸⁴. Cependant, en reprenant une classification établie par Lorimer, il semblerait que cette action soit limitée aux seuls États qualifiés de « civilisés »⁸⁸⁵. Or, une partie de la doctrine témoigne aussi de son scepticisme. Certains auteurs doutent en effet de la sincérité de l'engagement. Antoine Rougier consent à admettre en conclusion de son article, qu'il est « pratiquement impossible » de « séparer les mobiles humains [...] des mobiles

⁸⁷⁸ Antoine ROUGIER, Ibid, p.10

⁸⁷⁹ Antoine ROUGIER, Ibid, 1910, p.12

⁸⁸⁰ ROUSSEAU Charles, *Droit international public : les relations internationales*, Tome IV, SIREY, Paris, 1980, 671 p, p.49

⁸⁸¹ Antoine ROUGIER, La théorie de l'intervention d'humanité..., *Op.cit.*, p.31. Elisa PEREZ-VERA, « La protection d'humanité en droit international », *RBDI*, 1969, pp.401-424, p.403

⁸⁸² Antoine ROUGIER, La théorie de l'intervention d'humanité..., *Op.cit.*, p.49

⁸⁸³ Antoine ROUGIER, ..., *Art.cit.*, pp.11, 15 et 39

⁸⁸⁴ ROLIN-JAEQUEMYSN Gustave, « Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le Professeur ARNTZ », *RDILC*, 8, pp.673-682

⁸⁸⁵ Antoine ROUGIER, ..., *Art.cit.*, pp.7 et 42

politiques »⁸⁸⁶. Ces doutes sont rejetés par André Mandelstam. Dire que les interventions au Proche Orient ont été motivés par « des motifs d'égoïsme national »⁸⁸⁷ revient selon lui, à souscrire à « la thèse officielle turque »⁸⁸⁸. Selon lui, ces interventions ne seraient que la conséquence des répressions et de l'inexécution des réformes réclamées, qui auraient pourtant pu « consolider la cohésion et la force intérieure de l'État Ottoman »⁸⁸⁹. Mais, il constate une évolution. Avant-guerre s'est « annoncé un revirement dans les esprits en faveur de la primauté du droit international et du droit humain sur le droit étatique ». Ce progrès aurait alors contribué positivement au développement « du droit des minorités »⁸⁹⁰.

⁸⁸⁶ Antoine ROUGIER, La théorie de l'intervention d'humanité, extrait de la RGDIP, A Pedone, 1910, p.62. Pour Louis RENAULT, « la pente est glissante », ; Louis RENAULT, 1879, p.22. DESPAGNET F, 1910 p.260. Antoine PILLET, 1899, p.527

⁸⁸⁷ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.379

⁸⁸⁸ André MANDELSTAM, La protection internationale.... Op.cit, p.3

⁸⁸⁹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.3

⁸⁹⁰ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.5. Georges SCELLE, Précis de droit des gens..., Op.cit, p.190

Conclusion du chapitre 1 : ipséité

Dès la première page de sa thèse, Jacques Fouques-Duparc pose la question : « les auteurs du Traité de Paix (1919) ont-ils créé une idée neuve ? »⁸⁹¹. A l'évidence, l'infériorisation sociale n'a pas attendu l'État-nation pour exister. La différenciation apparaît même dans l'histoire comme un critère déterminant sur lequel se fixe le sentiment d'appartenance dans les sociétés très cloisonnées. Les échanges commerciaux et les conquêtes, les obligent à garantir aux populations allogènes un quantum minimum de droits. En effet, dans les sociétés endogamiques traversées par de nombreux clivages, la marginalité touche des pans entiers de la population victimes de l'intolérance⁸⁹². La période féodo-vassalique offre à ce titre un exemple typique de cette diversité identifiée autour d'entités territoriales restreintes. L'*Autre*, s'entend dans une acceptation la plus large dans la mesure où ces sociétés, fragmentaires, sont construites « sur une multitude de « minorités » différentes sans majorités dominantes »⁸⁹³.

Le XVII^e siècle est une première rupture. Dans l'Europe Westphalienne, la question religieuse s'internationalise⁸⁹⁴. Dans de nombreux accords bilatéraux, des clauses relatives à l'égalité et à la liberté religieuse se généralisent⁸⁹⁵. Malgré l'approche restrictive (objets et droits), la doctrine s'accorde à voir le point de départ d'une protection accordée aux groupes minoritaires en contrepartie des profondes modifications territoriales opérées notamment par les traités d'Osnabrück et de Münster⁸⁹⁶. Cette protection s'enrichit progressivement au XIX^e siècle avec « l'éveil des nationalités », porté par la Révolution française et l'influence de la philosophie rationaliste⁸⁹⁷. Pourtant, ces mesures au moins jusqu'au Congrès de Berlin, ne sont que des palliatifs à cette dynamique largement sous-estimée, qui suppose à terme l'identification parfaite de la nation à l'État. Ainsi, lors du Congrès de Vienne, les plénipotentiaires ne prennent pas conscience des changements qui se jouent devant

⁸⁹¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités...*, Op.cit, p.5

⁸⁹² Jacques VERDON, *La vie quotidienne au Moyen-Age*, Perrin, Paris, 2015, 379 p, p.204

⁸⁹³ Peter KOVACS, *La protection internationale...*, Op.cit, p.7

⁸⁹⁴ Antoine HOBZA, « Question de droit international concernant les religions », RCADI,1924, vol. IV, tome 5, pp.371-423, p.378

⁸⁹⁵ Francesco CAPTORTI, *Etude des droits...*, Rap.cit, pp.1-2 (§5)

⁸⁹⁶ Yves PLASSERAUD, *L'Europe...*, Op.cit, p.9

⁸⁹⁷ Charles de VISSCHER, *Théories et...*, Op.cit, p.43

eux⁸⁹⁸. Les clauses religieuses contenues dans l'Acte final sont déjà admises en Europe et la protection « offerte » à titre compensatoire aux Polonais, s'est avérée minimale dans la pratique. Mais, les Puissances ne peuvent ignorer la force de ces revendications qui électrisent aussi certaines d'entre elles⁸⁹⁹. Les grands empires multiethniques sont alors les plus exposés à ces revendications⁹⁰⁰. Mis sous pression par leurs populations Slaves, l'Autriche mais surtout, l'Empire Ottoman, vacillent⁹⁰¹. Les Balkans deviennent alors le théâtre de cette recomposition appelée à demeurer un siècle plus tard, un facteur de tensions. Ces bouleversements sont si spectaculaires que Pierre de Roquette-Buisson écrit en 1898 dans sa thèse de doctorat, que « la carte de l'Europe s'est à ce point transformée qu'il est parfois difficile de reconnaître »⁹⁰².

Le Traité de 1878 consacre les progrès réalisés : les mesures introduites sont en partie laïcisées et des garanties aux garanties sont instaurées. Cependant, dominée par le conformisme de l'État-nation, ces droit accordés à certaines nationalités ciblées ont surtout pour objectif de neutraliser la nature conflictuelle de ces aspirations concurrentes qui s'entrechoquent. De plus, la sauvegarde des puissances prévue à l'article 61, soulève une controverse au sein de la communauté scientifique sur l'opportunité de l'intervention d'humanité⁹⁰³ (politique) mais surtout, sur l'existence même de ce droit d'ingérence (juridique).

Ces contrôles, *mort-nés*, ne résistent pas aux rivalités géopolitiques qui déchirent les États chargées d'en assurer la mise en œuvre. Abandonné à la fin du siècle à la réalité politique, les revendications sont alors conditionnées aux exigences des intérêts de deux alliances aux visées antagonistes qui annoncent selon Charles de Visscher, « les grandes déflagrations à venir »⁹⁰⁴. Néanmoins, l'idée d'une protection des populations allogènes avait cheminé, elle allait se perfectionner.

⁸⁹⁸ Le congrès de Vienne « nous a montré que la conception politique de la Sainte-Alliance était un retour en arrière et qu'elle était tout à fait insuffisante à satisfaire aux besoins de la vie internationale moderne » ; Antoine HOBZA, « Question de droit... », Art.cit, p.380

⁸⁹⁹ Charles de VISSCHER, *Théorie et ...*, Op.cit, p.43

⁹⁰⁰ Yves PLASSERAUD, *Les minorités*, Op.cit, p.10

⁹⁰¹ Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe...*, Op.cit, p.8

⁹⁰² Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Ibid*, p.5

⁹⁰³ Le Fur, « L'affaire de Mossoul » RGDIP, Tome VIII, Tome XXXIII, 1926, pp.60-104 et pp. 209-245 : c'est « le déclin de la puissance turque et les convoitises qu'il fait naître, convoitises d'autant plus dangereuses qu'elles peuvent parfois se dissimuler sous le couvert d'interventions dictées par un sentiment d'humanité » ; Louis LE FUR, *ibid*, p.60

⁹⁰⁴ Charles de VISSCHER, *Théorie et ...*, Op.cit, p.45

Chapitre 2. Les nationalités durant les négociations de paix

Les revendications nationales sont considérées comme l'une des causes de la guerre⁹⁰⁵ et, pour les différents acteurs, comme l'une des clés de la victoire finale. En effet, ce réveil des consciences se généralise et ne touche plus seulement, comme « il y a quelque dix ans »⁹⁰⁶, l'Empire ottoman voire l'Autriche-Hongrie⁹⁰⁷. Ainsi, les différentes notes diplomatiques contiennent des références très explicites à leur sujet, faites de promesses d'avenir destinées à arracher leurs fidélités très convoitées⁹⁰⁸. Les buts de guerre, synthétisés par André Mandelstam dans son ouvrage, *Le sort de l'Empire ottoman*, permettent de dresser l'esquisse de la paix qu'entendent réaliser les Alliés. Sous l'influence américaine, l'objectif principal qui est poursuivi vise à l'organisation « du monde par la justice », autour d'une Ligue des nations fondée en théorie sur la garantie offerte à chaque peuple de « la liberté de disposer de lui-même »⁹⁰⁹ (Sect. 1). Les tragiques événements de 1915 qui touchent principalement les populations non turques de l'Empire emportent les dernières illusions ottomanes que semblaient incarner les Jeunes-Turcs. L'Empire ébranlé par la dynamique centrifuge des nationalités se recentre autour d'un noyau dur, culturel et ethnique, mais aussi géographique, en Anatolie. Les craintes d'une érosion qui gagnerait ce territoire refuge légitime, aux yeux des autorités, ce processus d'anéantissement (Sect. 2).

⁹⁰⁵Pour l'Autriche-Hongrie, il y a une dimension vitale. Ainsi, pour les « Puissances centrales, cette guerre était une affaire austro-serbe, qui pouvait, qui devait rester localisée » ; Pierre RENOUVIN, *Les origines immédiates de la guerre* (28 juin-4 août 1914), Alfred Costes, Paris, 1925, 277 p, pp.252-253

⁹⁰⁶Théodore RUYSSSEN, *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*, Les Presses Universitaires de France, Paris, p.85, pp.25-26

⁹⁰⁷On « peut se demander s'il existait en Europe, en 1914, un seul peuple indépendant ayant réalisé dans toute sa plénitude ses aspirations nationales » ; Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.23

⁹⁰⁸David ERDSTEIN, *Le statut juridique...*, *Op.cit*, p.8

⁹⁰⁹André MANDELSTAM, *Le sort de l'Empire Ottoman*, Payot et Cie, Lausanne, Paris, 1917 631 p, p.515 (point II, 2. a)

Section 1. Les nationalités et la Grande Guerre

Depuis les années 1870, à l'exception de la Norvège et de la péninsule des Balkans, la carte de l'Europe a très peu évolué⁹¹⁰. Pourtant, les attentes des populations allogènes n'ont pas toutes été comblées⁹¹¹. Dans cette guerre que Léon Hennebicq appelle « la *guerre des nationalités* »⁹¹², elles deviennent rapidement l'objet central du conflit⁹¹³ (§1). Mais, par sa nature singulière, ce conflit devient aussi intellectuel. A ce titre, le rôle de la doctrine dans l'effort de guerre est déterminant (§2). Cependant, si les travaux des juristes restent assez éloignés de cette question, elle donne à la propagande de l'Entente, fondée sur la primauté du droit contre la force et la raison d'État, une plus grande cohérence⁹¹⁴.

§1. Les nationalités dans la guerre

Sur le plan discursif, l'année 1917 voit émerger avec force l'idée d'une paix fondée sur la libre disposition des peuples. Or, cette dernière procède d'un double mouvement : d'une part, l'impulsion donnée par le président Wilson qui s'immisce dans le conflit, d'abord comme négociateur puis comme belligérant. D'autre part, le fait que la Russie révolutionnaire facilite la résolution de la question polonaise, par un renversement théorique. Même si, dans les faits de nombreux travaux de recherche tendent à nuancer cette idée⁹¹⁵, au sortir de la guerre, les puissances alliées apparaissent comme les « champions attitrés du droit et les libérateurs effectifs de toute une série de peuples »⁹¹⁶ (A). Ce principe sera aussi, formellement du moins, la pierre angulaire du droit public de la Russie bolchévique dans ses rapports avec ses peuples allogènes (B).

⁹¹⁰David ERDSTEIN, *Le statut juridique...*, *Op.cit.*, p.6

⁹¹¹Théodore Ruyssen fait le même constat : « Ainsi, en 1914, les questions de nationalités susceptibles de troubler la paix du monde étaient beaucoup plus nombreuses que ne permettait de le penser la politique indifférente ou distraite des chancelleries » ; Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, *Op.cit.*, p.28

⁹¹²Léon HENNEBICQ, « La guerre des nationalités », in Eugène BAIE, *Le Droit des nationalités*, F. Alcan, Paris, 1915, 112 p, pp.96-99, p.99

⁹¹³Même si, dans la pratique, la France « n'a pas été ce défenseur constant et décidé des Nationalités opprimées que l'on décrit souvent », subordonnant le plus souvent sa politique aux initiatives allemandes ; SOUTOU Georges-Henri, « introduction », in SOUTOU Georges-Henri (dir.), CASTELBAJAC Ghislain de, GASQUET Sébastien de, *Recherches sur la France et le problème des Nationalités pendant la Première Guerre mondiale (Pologne-Lithuanie-Ukraine)*, Presse de l'Université de Paris, Sorbonne, 1995, 230 p pp.5-10, p.5

⁹¹⁴Didier REBUT, *Droit pénal international*, Dalloz, 2^e éd, 2015, Paris, 712 p, pp.523-525

⁹¹⁵Georges-Henri SOUTOU, « Introduction », *Art.cit.*, pp.5-10

⁹¹⁶André MANDESLTAM, *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, A. Pedone, Paris, 1926, 355 p, p.III

A. *Les buts de guerre de l'Entente*

Comment l'attentat de Sarajevo a-t-il pu entraîner le monde, en « moins de six semaines »⁹¹⁷, dans une guerre à l'horreur jusqu'alors inégalée ? Les causes d'un tel conflit, qui fera près de dix millions de victimes directes⁹¹⁸, ne peuvent être que multifactorielles⁹¹⁹. En effet, le journaliste et homme politique Paul Louis estime déjà en 1916 qu'il sera possible de discuter « longtemps encore sur [ses] origines et [ses] responsabilités »⁹²⁰. Ainsi, vouloir les identifier toutes relèverait plutôt de la gageure.

Parmi ces causes, l'historiographie en retient une : la concurrence entre les ambitions antagonistes de l'Autriche-Hongrie et celles des nationalités slaves non émancipées⁹²¹. D'ailleurs, pour Théodore Ruyssen, à la différence de la position plus nuancée défendue par David Erdstein dans sa thèse de doctorat⁹²², cette force centrifuge a été au contraire largement sous-estimée en 1914⁹²³. Selon lui, la responsabilité incombe à l'impérialisme et à l'autocratie des quatre grands empires. En ne permettant pas aux aspirations nationales de s'exprimer⁹²⁴, ces derniers ont entretenu mécaniquement le durcissement des revendications de la fraction marginalisée de leur population. Dans son ouvrage, *Les minorités nationales et la guerre mondiale*, Théodore Ruyssen identifie l'un de ces symptômes dans l'annexion de la Bosnie-Herzégovine qui illustre cette politique « anti-nationalitaire » menée par l'Autriche-Hongrie⁹²⁵, qu'il n'a de cesse de dénoncer. En effet, dans ce territoire peuplé majoritairement d'orthodoxes, cette décision prise en violation de l'article 25 du traité de Berlin heurte frontalement les ambitions panslaves des

⁹¹⁷Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, Op.cit, p.31

⁹¹⁸Yves TERNON, *Genèse du droit international. Des pères fondateurs aux conférences de La Haye*, Karthala, 2016, Paris, 469 p, p.436

⁹¹⁹Marc FERRO, *La grande guerre : 1914-1918*, Gallimard, Paris, 1969, 384 p, pp.14-93

⁹²⁰Aux « historiens de l'avenir », il prédit que « ce ne sera pas une mince opération » même s'il reconnaît, comment lui donner tort, que « leur tâche, pour énorme et complexe qu'elle soit, se révélera cependant plus facile que la nôtre ». « Autant d'esprits, autant d'interprétations de la crise de 1914 » ajoute-t-il avec « leur part plus ou moins grande de vérité » ; Paul LOUIS, « L'Aspect oriental de la guerre européenne », *Mercure de France*, 16 avril 1916, pp.662-677, pp.662-663. Après la guerre, une commission d'enquête est instituée en 1919 par le Sénat, dans laquelle participe notamment Emile Bourgeois ; BAELEN Jean, « Documents sur les origines de la guerre. I. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat français », RSP, pp.114-119. BLOCH Camille, *Les causes de la guerre mondiale*, P. Hartmann, Paris, 1933, 253 p

⁹²¹Jacques ANCEL, *La guerre ou la Paix ? Un siècle de politique française. Un an de politique auvergnate. Petit guide de la diplomatie des Grands à l'usage des Français moyens*, L'œuvre, Paris, 1936, 41 p, p.16.

⁹²²Cependant, s'il reconnaît que la guerre « a été aux yeux de toutes les nationalités opprimées d'Europe une véritable lutte libératrice », « le problème des nationalités n'y occupait certainement pas la première place » ; David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, pp.5 et 7

⁹²³Théodore RUYSSSEN, *Les minorités nationales...*, Op.cit, p.22

⁹²⁴Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.8

⁹²⁵Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.31

Serbes⁹²⁶. Or, compte tenu de la composition ethnique très équilibrée de l'Empire⁹²⁷, cette annexion a de lourdes répercussions politiques. Elle devient le point de départ d'une « extraordinaire série de catastrophes impériales »⁹²⁸ qui font dire à Jean-Jacques Becker que dans la région au début du siècle, les raisons de conflit ne relèvent pas « du domaine du fantasme »⁹²⁹. Cependant, entre 1914 et 1916, les ouvrages français que Jean Vic recense et qui traitent des causes de la guerre n'accordent qu'une « petite place » aux Balkans⁹³⁰. S'il existe un certain inconfort à traiter la question des nationalités, ces études se concentrent surtout sur l'affrontement entre les puissances⁹³¹, notamment entre la France et l'Allemagne, tenue pour responsable de la guerre⁹³². Mais, avec la poursuite du conflit et tandis que ces revendications se généralisent⁹³³, la question des origines s'estompe peu à peu, au profit peut être d'une littérature plus utilitaire, plus conforme aux objectifs diplomatiques. Néanmoins, pour Paul Louis, les racines du conflit ne font aucun doute. Ainsi, l'année 1912, avec la première guerre des Balkans, est un avertissement qui montre à quel point la fièvre nationale gagne déjà les peuples slaves pris dans la tourmente des rivalités impériales⁹³⁴.

Au cours des semaines précédant le déclenchement de la guerre, c'est la confusion, voire la surprise⁹³⁵, qui domine. Après l'attentat de Sarajevo, les hésitations du Tsar et du Kaiser ne laissent rien présager quant à l'intensité de la catastrophe qui surviendra⁹³⁶.

⁹²⁶Jean-Jacques BECKER, « La guerre dans les Balkans (1912-1919) », in Les peuples des Balkans face à l'histoire et à leur histoire, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°71, 2003, pp.4-16, p.4

⁹²⁷D'après des données statistiques de 1910, les deux populations dominantes ne représentent que 44,5% de la population totale de l'Empire, soit 0,6 points de moins que les Slaves ; in Stoyan STOYANOVITCH, La question de l'Adriatique et le principe des nationalités, Thèse pour le doctorat ès-Sciences Politiques et Economiques, Université de Grenoble, Faculté de droit, J.Aubert, Grenoble, 1922, 158 p, p.1 (nbp 1). Pour Théodore Ruyssen qui rejoint cette appréciation, l'origine du conflit est à rechercher dans la politique menée par l'Autriche-Hongrie, « un des États les plus obstinément sourds aux revendications des peuples allogènes ». Une attitude qui finira par « déchaîner une guerre universelle » et menacer l'existence même des quatre grands empires. Monarchie danubienne ; Théodore RUYSSSEN, Les minorités..., Op.cit, p.30

⁹²⁸Théodore RUYSSSEN, Ibid, p.31

⁹²⁹« Il n'y avait pas de véritable contentieux devant nécessairement conduire à la guerre entre la France et l'Allemagne. La question d'Alsace-Lorraine, même si le souvenir des deux provinces n'était pas perdu en France, s'était estompée. La question marocaine avait finalement été résolue [...] » ; Jean-Jacques BECKER, « La guerre... », Art.cit, p.4

⁹³⁰VIC Jean, La littérature de Guerre. Manuel méthodique et critique des publications de langue française : 2 août 1914-11 novembre 1918, Tome II, 1914-1916, Les Presses françaises, Paris, 1923, p, p.409

⁹³¹VIC Jean, (p.21 (1914-1916 (I))

⁹³²VIC Jean (JV p.74 1916-1918, III)

⁹³³ VIC Jean (p.513JV IV, 1916-1918)

⁹³⁴ Pour lui, la guerre « est une guerre d'Orient » voire « pour l'Orient », « la revanche des échecs de 1913 » ; Paul LOUIS, « L'Aspect oriental... », Art.cit, pp.667-669. SOUTOU Georges-Henri, « La Première Guerre mondiale... », Art.cit, p.32. Qui finit par s'étendre : « il ne s'agit plus d'une petite guerre dans les Balkans : c'est toute l'Europe, cette fois, qui va droit à une guerre ! Et vous continuez à vivre, sans vous douter de rien ? » ; MARTIN DU GARD Roger, Les Thibault, Gallimard, 1980, tome III, p.138

⁹³⁵VIC Jean, I, 1914-1916, p.21

⁹³⁶Même si dans un télégramme daté du 1^{er} août 1914 l'Empereur Guillaume évoque avec le Tsar le risque d'une « calamité incommensurable » ; annexe V (IV), in Document diplomatiques : 1914, une guerre européenne, Tome I, Hachette et Cie, Paris, 1914, 194 p, p.188

Pourtant, la conjoncture est très défavorable. En effet, face au durcissement des revendications serbes soutenues par la Russie, l'Autriche-Hongrie joue sa survie⁹³⁷. Mais, à la différence des crises précédentes, les verrous inhibiteurs ont sauté. L'attitude des puissances guidées par leurs intérêts et le jeu des alliances diplomatiques emportent ce qui reste des garanties, très imparfaites, de la sécurité collective héritée du siècle précédent⁹³⁸. Certains auteurs se targuent d'avoir su anticiper, « prophétiser » pour Jean Vic, les événements, mais ils sont rares. La vision du conflit n'évolue, selon Théodore Ruysen qu'avec « le sort infiniment tragique » réservé à la Serbie, « objet premier du conflit », et à la Belgique, « première victime » de la guerre⁹³⁹.

La violation par l'Allemagne de la neutralité perpétuelle du royaume belge prévue par les traités de Londres de 1831 et de 1839⁹⁴⁰, ainsi que les actes de répression que commettent les troupes occupantes⁹⁴¹, deviennent, durant l'été 1914, la justification sur laquelle viennent se greffer les buts de guerre des Alliés. Le 4 août, au « nécessité n'a pas de loi » prononcé devant le Reichstag par le chancelier Bethmann Hollweg, Raymond Poincaré, dans son message prônant « l'Union-sacrée »⁹⁴², inscrit au contraire l'engagement de la France dans un combat pour la justice. « Elle aura pour elle le droit », dit-il dans une apostrophe qui deviendra un slogan, « dont les peuples, non plus que les individus, ne sauraient impunément méconnaître l'éternelle puissance morale ». Il y a là comme une autre ligne de front, qui départage, pour André Mandelstam, l'Allemagne « et ses satellites », « champions de la Force brutale » d'une part, et les Alliés, « champions du

⁹³⁷Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre mondiale... », *Art.cit.*, p.33

⁹³⁸Georges-Henri SOUTOU, *Ibid.*, p.33

⁹³⁹Théodore RUYSEN, *Les minorités nationales...*, *Op.cit.*, p.34

⁹⁴⁰La neutralité du royaume de Belgique est prévue par les articles 7 des traités de Londres de 1831 et e 1839.

A ce sujet, Sir Edward Goschen envoyé auprès du chancelier Allemand rapporte les propos de Bethmann-Hollweg : « juste pour un mot « neutralité [...] juste pour un bout de papier, la Grande-Bretagne allait faire la guerre à une nation à elle apparentée » (Guillaume II est le petit-fils de la Reine Victoria) ; cité in AULARD Alphonse, « Le « chiffon de papier » et ses antécédents », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, La Révolution française, 1917, n°31-32, pp.78-79, p.78. Avant quelques retouches, cette note est aussi publiée dans le *Bulletin de la Mission Laïque*, Les soldats de la « Kultur », 1917, n°1, pp.27-28 et dans l'*Information* du 17 février 1917

⁹⁴¹Pour Emile Waxwailer reprenant les conclusions de la 2^e Conférence de La Haye, à laquelle est partie l'Allemagne, « pendant tout le mois d'août 1914, s'est déchaîné sur mon pays un système de guerre qui exactement le contre-pied de cette prescription ». Il ajoute, « depuis dix-huit mois, la Belgique innocente souffre, en expiation de méfaits qu'elle n'a jamais commis et dont ses ennemis ne l'ont accusée qu'après l'avoir frappée, pour se justifier devant le jugement du monde » ; Emile WAXWEILER, *Le Procès de la Neutralité Belge. Réplique aux accusations*, Payot et Cie, Paris, 1916, 136 p, pp.133-134. BONNAT M, « Violation de la neutralité belge par l'Allemagne », in MERIGNHAC A (dir.), *Les violations du droit des gens commises au cours de la guerre actuelle, principalement en Belgique par les austro-allemands*, Bonnet, Toulouse, 1918, 66 p, pp.9-18, p.11

⁹⁴²Pour Marc Ferro, cette guerre a aussi une coloration particulière. Selon lui, la France « sauf en 1914, (elle) n'a jamais connu l'expérience d'une longue et véritable guerre patriotique [...] chacun des conflits livrés par la nation la plus fière de sa gloire militaire a été peu ou prou mâtiné de lutte civile » ; Marc FERRO, *La grande guerre...*, *Op.cit.*, p.24. Guy Antonetti parle, pour les années 1914-1916, d'une union « des citoyens », « des dirigeants » et « des partis », d'une « exaltation de l'ardeur patriotique » qui conduit en France « à l'effacement temporaire du pouvoir parlementaire » ; Guy ANTONETTI, *Histoire contemporaine...*, *Op.cit.*, pp.409-413

Droit » d'autre part⁹⁴³. La nature « désintéressée » de l'engagement est largement exploitée par la propagande des pays de l'Entente, y compris à l'arrière par de nombreux intellectuels qui n'hésitent pas à dépasser leurs divisions héritées de l'affaire Dreyfus⁹⁴⁴, pour mettre en commun leur notoriété au service de l'engagement⁹⁴⁵.

Néanmoins, jusqu'au tournant de l'année 1916, les déclarations publiques relatives aux nationalités restent encore très prudentes. En effet, seule Berlin joue depuis le début du conflit, cette carte pour déstabiliser la Russie. L'Acte du 5 novembre, pris conjointement par les empereurs d'Autriche-Hongrie et d'Allemagne, marque une inflexion, mais encore très relative, en faveur d'un droit à l'existence libre des populations sujettes⁹⁴⁶. Les deux souverains s'engagent auprès de la Pologne, véritable talon d'Achille des Alliés, qu'une fois la paix sera restaurée, à rétablir son autonomie sous la forme d'une monarchie constitutionnelle⁹⁴⁷. Mais les mesures annoncées restent floues quant à la nature réelle des concessions octroyées et au découpage des frontières du nouvel État. La population, tiraillée entre l'amertume et l'espoir que suscite l'annonce et l'amertume, se montre méfiante à l'égard de ces promesses souvent sans lendemain⁹⁴⁸. Elle n'est pas dupe sur les intentions des puissances centrales qui cherchent à gagner sa sympathie pour y étendre leur influence. Mais devant l'intérêt que lui porte les différents belligérants, elle saura exploiter cette situation à son avantage⁹⁴⁹. Ainsi, Gabriel Séailles dresse le constat que « quoi qu'il advienne », « le sort de la Pologne sera changé par cette guerre »⁹⁵⁰.

En Autriche-Hongrie, la question est d'une autre nature. Les revendications des populations slaves non-émancipées ne mettent pas directement la France en porte-à-faux avec un allié. Au contraire, de nombreux Tchèques et Slovaques rejoignent les légions de

⁹⁴³André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit.*, p. 526. Théodore RUYSSSEN, *Les minorités ...*, *Op.cit.*, p.35

⁹⁴⁴Marc MILET, *Les professeurs de droit citoyens. Entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, Thèse de doctorat (dactylographiée), Université Panthéon-Assas (Paris II), Tome 1, 390 p, p.35

⁹⁴⁵Christophe PROCHASSON, « Les nouvelles formes de l'engagement », *Les intellectuels français et la Grande Guerre*, *BBF*, 2014, n°3, pp.39-45, p.40

⁹⁴⁶Le 9 septembre, Bethmann Hollweg affirme que le but de guerre poursuivi par l'Allemagne est « le libre développement de toutes les nations » ; cité in David ERDSTEIN, *Le statut juridique...*, *Op.cit.*, p.7

⁹⁴⁷« Pourtant, bien des doutes ont été exprimés à l'égard de ces affirmations françaises et anglaises [...] parce que ces deux peuples sont alliés de la Russie, dont la politique est contraire aux idées de droit et de liberté », « Lettre d'un de nos rédacteurs à Romain Rolland », *Les Annales des nationalités*, 1915, 4^e année, n°1, pp.5-9, p.5

⁹⁴⁸Pierre Renouvin raconte que Ludendorff « se voit déjà à la tête de quatre divisions » polonaises au bout de quelques semaines et « plus tard, d'une quinzaine », mais le recrutement « échoue piteusement » avec la mobilisation de moins de 3000 hommes, au maximum ; Pierre RENOUVIN, *La crise européenne et la première guerre mondiale*, 4^e éd, PUF, Paris, 1962, 779 p, p.418

⁹⁴⁹Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, *Op.cit.*, pp.41-42

⁹⁵⁰Gabriel SEAILLES, *La Pologne, Ligue française pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1916, 32 p, p.28

volontaires qui combattent à ses côtés. Pourtant, le maintien de l'Autriche-Hongrie reste jusque dans les derniers mois de la guerre « une sorte d'axiome indiscuté de la diplomatie française »⁹⁵¹. L'Empire des Habsbourg est alors perçu comme un gage de stabilité en Europe centrale où ils avaient « maintenu la paix »⁹⁵². Mais, en dehors d'un sincère courant austrophile parmi une partie de l'élite, la crainte d'une fusion entre l'Allemagne et l'Autriche est prise très au sérieux⁹⁵³. Cependant, la mort de l'empereur François-Joseph, le 21 novembre 1916, met en évidence les fragiles équilibres hérités de décennies de politiques de courtes vues⁹⁵⁴. L'Empire, malade, est de toute évidence, pour Georges Blondel⁹⁵⁵, « le pays le plus mal constitué de l'Europe ». Sans donner plus de précision sur son auteur, il rapporte le témoignage d'un « publiciste allemand » qui lui aurait confié quelques mois avant la guerre que « les jours des États aux multiples nationalités étaient comptés [...] Après la fin de la Turquie, nous verrons la fin de l'Autriche »⁹⁵⁶.

Le 30 décembre 1916, les puissances alliées synthétisent leurs points de vue sur la guerre dans une note commune⁹⁵⁷. Pour la première fois, les parties acceptent qu'il ne puisse y avoir de paix sans « la reconnaissance du principe des nationalités et de la libre existence de petits États »⁹⁵⁸. Cette prise de position assez tardive⁹⁵⁹ est réaffirmée le 10 janvier 1917. Elle répond à la note du 18 décembre 1916 que le président Wilson, engagé depuis le 27 mai comme négociateur, a adressé aux différents acteurs du conflit. Les pays membres de l'Entente souscrivent à l'idée, chère au président américain, d'une création « d'une ligue des nations ». Ils détaillent le « règlement politique » de la paix qui, selon eux, doit se fonder sur « le respect des nationalités » et doit se traduire, en théorie, par « la libération des Italiens, des Slaves, des Roumains, des Tchécoslovaques de la domination étrangère ; l'affranchissement des populations soumises à la sanglante tyrannie des Turcs »⁹⁶⁰. Malgré la nature très opportune de ces annonces, André Mandelstam loue la franchise et la clarté de ces objectifs qui tranchent avec l'opportunisme des mesures

⁹⁵¹Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, *Op.cit.*, p.56

⁹⁵²Théodore RUYSSSEN, *Ibid.*, p.57

⁹⁵³Il y a des débats opposant semble-t-il Poincaré et Briand sur l'opportunité d'une paix avec Vienne ; SOUTOU Georges-Henri, *La grande illusion. Quand la France perdait la paix*, Tallandier, Paris, 2015, 384 p, p.147

⁹⁵⁴Théodore RUYSSSEN, *Ibid.*, *Op.cit.*, p.64

⁹⁵⁵Georges BLONDEL, *La nouvelle carte de l'Autriche*, Union des grandes associations françaises contre la propagande ennemie, J. Lang, Paris, 7 p, p.1

⁹⁵⁶Georges BLONDEL, *Ibid.*, p.1. « Ses analogies avec le sort de la Turquie (dont le rétrécissement progressif dû au libre jeu des nationalités [...]), ses analogies, dis-je, avec le cas de la Turquie, sont évidentes », Louis VOINOVITCH, « Un divorce nécessaire », *La Nation Tchèque*, 1918, n° 18-19, pp.625-632, p.626

⁹⁵⁷André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit.*, p.509

⁹⁵⁸André MANDELSTAM, *Ibid.*, p.509

⁹⁵⁹David ERDSTEIN, *Le statut...*, *Op.cit.*, p.7 (nbp 1)

⁹⁶⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit.*, p.510

« vagues et ambiguës » des empires centraux et de l'empire ottoman qui dépendent de « la situation militaire du moment »⁹⁶¹.

Dans un discours prononcé le 22 janvier 1917 devant le Sénat américain, le président Wilson tient d'ailleurs à souligner, que « les Forces de l'Entente ont répondu de manière plus précise »⁹⁶². Dans son intervention intitulée « la paix sans victoire », qui constitue surtout une violente charge contre la diplomatie traditionnelle européenne -ce qu'André Mandelstam se garde bien de préciser- il expose les bases de sa doctrine. Commentant ce discours, le juriste russe dégage « trois conditions essentielles » du règlement de la guerre : premièrement, « l'organisation de la force supérieure de l'humanité » ; deuxièmement, « l'égalité des droits des nations » et troisièmement, « le fondement des pouvoirs de tous les gouvernements sur le consentement des peuples gouvernés »⁹⁶³.

A partir de février 1917, avec l'abdication du Tsar qui aboutit à terme au retrait de la Russie⁹⁶⁴, les événements semblent s'enchaîner. La France, qui n'a plus à ménager la susceptibilité de son alliée, devient même « le meilleur défenseur de la Pologne »⁹⁶⁵, la seule nationalité qui fasse réellement consensus au sein de l'opinion publique. L'entrée en guerre des États-Unis, le 6 avril, donne aussi une nouvelle impulsion aux revendications nationales. Ainsi, le 28 mai 1917, les députés polonais au Reichstrat et à la Diète de Galicie, réunis à Cracovie, votent conformément à la proposition formulée le 16 mai par le député Tetmayer, une résolution en faveur d'une Pologne indépendante, unifiée, avec un accès à la mer⁹⁶⁶. Mais en France, les hésitations et l'engagement très sélectif et tardif des autorités reflètent les profondes divisions sur ce sujet, de la classe politique depuis le Congrès de Vienne. Les gouvernements successifs, qui mobilisent pourtant le droit des peuples pour demander le rattachement après la guerre de l'Alsace-Lorraine⁹⁶⁷, se montrent

⁹⁶¹André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.515-516

⁹⁶²Pour André Mandelstam, il est « impossible de « condenser les buts de guerre de l'Allemagne et de ses alliés en une formule comme nous l'avons fait pour ceux de leurs adversaires ». La Bulgarie et la Turquie « traduisent leur désapprobation » du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, « par les seuls actes » ; André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.525-526

⁹⁶³André MANDELSTAM, *Ibid*, p.510

⁹⁶⁴Vojislav PAVLOVIC, « Les buts de guerre alliés et leur soutien aux nationalités opprimées, novembre 1917-mai 1918 », *Balkanica*, vol XXXVII, 2006, pp.49-75, p.51

⁹⁶⁵Georges-Henri SOUTOU, *La grande illusion...*, *Op.cit*, p.8

⁹⁶⁶André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.483

⁹⁶⁷Léon ROSENTHAL, *Alsace-Lorraine*, Comité de propagande Socialiste pour la Défense nationale, Paris, 1916, 31 p, p.7. La question du retour de l'Alsace-Lorraine est régulièrement invoquée. Elle figure dans l'arrangement avec la Russie mené par Gaston Doumergue en marge de la conférence interalliée de Petrograd de février 1917 en contrepartie de la liberté sur la gestion polonaise accordée le 11 mars ; RENOUVIN Pierre, *La crise européenne...*, *Op.cit*, pp.419-420

toutefois plus frileux lorsqu'il s'agit de réorganiser l'Europe sur ce même principe⁹⁶⁸. Pourtant, sous la pression combinée de ces revendications qui paraissent irréversibles⁹⁶⁹, et du wilsonisme, le président du Conseil, Pichon, finit en avril 1918 par apporter son soutien aux nationalités d'Autriche-Hongrie. A partir d'octobre 1918⁹⁷⁰, c'est même l'ensemble des forces belligérantes qui adhèrent au programme pour la paix future en *14 points* que défend le président américain. Dans cet énoncé, détaillé au début de l'année, le principe des nationalités, malgré certaines réserves formulées par une partie de la doctrine⁹⁷¹, paraît figurer en bonne place, notamment aux points 7 (restauration de la Belgique), 9 (frontières italiennes), 10 (peuples de l'Autriche-Hongrie), 12 (Empire ottoman) et 13 (Pologne).

Avant même « que la fortune des armes eût fixé la destinée des peuples », en Europe centrale et orientale, « deux nations se trouvaient constituées »⁹⁷² : la Pologne d'une part,⁹⁷³ et la Tchécoslovaquie d'autre part,⁹⁷⁴ dont l'indépendance est reconnue le 30 juin par la France et le 13 août par la Grande-Bretagne⁹⁷⁵. Cependant, alors que l'intégrité territoriale des empires centraux est préservée, l'Autriche-Hongrie s'effondre sous « la désaffection de ses peuples »⁹⁷⁶. C'est là tout le paradoxe de ce conflit. D'ailleurs, Théodore Ruyssen soutient « que les nationalités ont été les véritables vainqueurs de la guerre »⁹⁷⁷, bénéficiant de la compétition engagée entre les belligérants pour gagner leur

⁹⁶⁸ A l'égard des nationalités, la France adopte une politique prudente qui peine à travestir la gêne des autorités. En février 1917, on assiste à un changement d'attitude à l'égard de la Pologne dont les frontières sont calquées sur les revendications de Dmowski, qui constituent déjà un tempérament à l'application du droit des peuples. En effet, au principe des nationalités, c'est une approche géopolitique sélective, destinée à contenir l'Allemagne qui prime. Cependant, la question du devenir de la monarchie dualiste est complexe, une partie de l'élite française comme Clémenceau est sincèrement austrophile et le débat sur son avenir n'est pas clairement fixé avant le printemps/été 1918. Le succès du Congrès des races opprimées, tenu à Rome en avril 1918, la pression du « wilsonisme », les relations avec le nouveau régime russe poussent le gouvernement à s'engager plus fermement. Le 19 avril 1918, Pichon et le Conseil des ministres se rallient aux résolutions du Congrès et apportent leur soutien aux nationalités d'Autriche-Hongrie notamment aux Tchécoslovaques et à la Pologne comme contrepoids à l'Allemagne. Cette prise de position est réaffirmée aux côtés des membres de l'Entente, le 3 juin 1918. Ainsi, la France moins « obsédée par l'idéologie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que celle des Américains » a une « vision géopolitique claire de l'Europe centrale », celle de contenir l'Allemagne. SOUTOU Georges-Henri, *La grande illusion...*, Op.cit, pp. 261-263, 267-269 et 271. Il fallait aussi répondre à la politique allemande qui utilisait de plus en plus la carte des nationalités, spécialement jusqu'en 1917 contre l'Empire Russe. Cependant, pour Georges-Henri Soutou, la question des nationalités divise la politique française comme elle divisait déjà pour les indépendances italiennes et unifications allemandes qui ravive un débat théorique et politiques de près d'un siècle ; Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre mondiale... », Art.cit, pp.149 et 153

⁹⁶⁹ Par exemple, par les députés au Reichsrat et aux Diètes de Bohême, de Moravie et de Silésie, réunis à Prague de l'invoquer le 6 janvier 1918 ; Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, Op.cit, p.66

⁹⁷⁰ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.398

⁹⁷¹ David Erdstein qui est plus nuancé, tient à souligner que « même le Président Wilson [...] ne mentionne pas la protection des minorités ; David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.7

⁹⁷² Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, Op.cit, p.67

⁹⁷³ Joseph BLOCISZEWSKI, « La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne », RGDIP, 1921, tome 28, pp.5-83 et RGDIP, 1924, tome 31, pp.89-144

⁹⁷⁴ Antoine HOBZA « La République Tchécoslovaque et le droit international », RGDIP, 1922, tome 29, pp.385-409

⁹⁷⁵ Théodore RUYSSSEN, *Les minorités...*, Op.cit, p.67

⁹⁷⁶ Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.70

⁹⁷⁷ Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, pp.70-71

fidélité. Mais ce conflit marque surtout, selon lui, « l'échec des trois impérialismes qui professaient à l'égard des minorités ethniques le dédain le plus systématique et le plus outrageant »⁹⁷⁸. Il y voit une « revanche des faibles », même si, pour le militant pacifiste, « elle ne suffit pas à absoudre la guerre ». Du moins, ajoute-t-il, « permet-elle de penser que le sacrifice de dix millions d'existences humaines n'a pas été absolument perdu pour le redressement de la justice »⁹⁷⁹. « Voilà pourquoi », écrit Ferdinand Buisson, lui aussi très impliqué, « il faut que la paix Wilson s'épanouisse »⁹⁸⁰.

B. La révolution russe : les nationalités au pays des Soviets

Chez l'allié russe, la révolution qui éclate à Petrograd⁹⁸¹ en mars 1917 (février du calendrier Julien) est une surprise pour Paris⁹⁸². Les pénuries, la guerre qui se prolonge et le caractère autoritaire du régime poussent dans les rues une population dont la lassitude ne semble épargner aucune couche sociale⁹⁸³. Mais les autorités, qui n'ignorent pas la contestation, sous-estiment largement son ampleur et au lieu de l'émeute attendue, c'est un mouvement de masse qui déferle⁹⁸⁴. Isolé, le pouvoir est trop fragile pour résister et le 14 mars, le « soviét des ouvriers et des soldats » et le Comité exécutif de la Douma proche des réformistes libéraux, décident de former un gouvernement provisoire. Le Tsar Nicolas II, lâché par son peuple et par ses élites, abdique dans la nuit du 15 au 16 mars, en faveur de son frère, le Grand-Duc Michel. Dans ce climat politique et social incertain, ce dernier, résigné, signe le lendemain un acte de renonciation au trône. A partir de ce moment, Pierre Renouvin écrit que « la Russie est devenue, de fait, une république »⁹⁸⁵. Chez les Alliés, les craintes sont vite dissipées par Milioukov, le nouveau ministre des Affaires étrangères, qui s'engage à honorer les promesses formulées pendant la guerre par le régime déchu⁹⁸⁶. Mais c'est dans la gestion des nationalités que le gouvernement provisoire opère un changement d'attitude. Cette prise en considération s'impose surtout à lui car, comme l'écrit Alexandre

⁹⁷⁸Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.71

⁹⁷⁹Théodore RUYSSSEN, *Ibid*, p.72

⁹⁸⁰Ferdinand BUISSON, *La Paix Wilson*, Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen, Paris, 1918, 20 p, p.19

⁹⁸¹ Au début de la guerre, Saint-Pétersbourg est rebaptisée, Petrograd, à la consonance plus russe

⁹⁸²Ghislain de CASTELBAJAC, « La France et... », in in SOUTOU Georges-Henri (dir.), CASTELBAJAC Ghislain de, GASQUET Sébastien de, *Recherches sur la France...*, Op.cit, p.63

⁹⁸³RENOUVIN Pierre, *La crise européenne et la Première guerre mondiale*, PUF, Paris, 1962, 779 p, p.431

⁹⁸⁴A partir du 10 mars, « la situation s'aggrave » et l'émeute alimentaire « change de caractère », « le mot d'ordre devient révolutionnaire », Pierre RENOUVIN, *Ibid*, pp.431-432

⁹⁸⁵Pierre RENOUVIN, *Ibid*, p.435

⁹⁸⁶ La Circulaire du 17 mars 1917, adressée par le ministre, aux représentants Russes de l'étranger est reproduite dans *Le Temps du 19 mars 1917* ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.473-474. Pierre RENOUVIN, *La crise européenne...*, Op.cit, p.436

Choulguine, la révolution n'est « pas vieille de vingt-quatre heures » que les mouvements nationaux s'organisent déjà⁹⁸⁷. Elle fait brutalement remonter à la surface toutes les revendications étouffées par le tsarisme⁹⁸⁸ qui s'étaient manifestées par leur ampleur lors de la Conférence de Lausanne de 1916⁹⁸⁹. Pour Trotski, il s'agit là de son principal mérite, celui de donner « enfin, la possibilité de parler hautement aux classes et aux nations les plus opprimées de Russie »⁹⁹⁰. En effet, dans ses premières intentions, le gouvernement provisoire fait preuve d'un grand libéralisme et donne des gages aux nationalités⁹⁹¹. Ainsi, les principales mesures coercitives les visant sont abrogées : les prisonniers politiques sont libérés, la russification de la Finlande⁹⁹² est abandonnée et le 6 mars, son statut d'autonomie est rétabli. De plus, l'égalité de tous les peuples est proclamée et, par une déclaration du 2 avril, toutes les restrictions vexatoires qui touchent les peuples allogènes de Russie (déplacement, profession, langue nationale, propriété) sont supprimées⁹⁹³. L'engagement des nouvelles autorités paraît plus spectaculaire lorsque celles-ci apportent leur soutien aux aspirations nationales des peuples d'Autriche-Hongrie ou se montrent plus disposées à les entendre en Finlande et en Pologne. Ainsi, le 12/29⁹⁹⁴ mars dans une proclamation, le prince Lvov évoque pour la première fois l'indépendance de la Pologne⁹⁹⁵. Impensable quelques mois auparavant, cette dernière annonce a de quoi réjouir les pays de l'Entente qui disposent enfin de solides arguments pour contrer les promesses (et l'ambition) des Empires centraux⁹⁹⁶. Mais dans les faits, depuis 1915, la Russie ne contrôle plus le territoire de son ancienne vice-royauté. De plus, comme réponse à l'impatience de nombreuses nationalités bien décidées à obtenir la reconnaissance juridique de leur personnalité, le gouvernement fait valoir comme seul engagement la réunion *sine die* d'une assemblée constituante. Les différentes réactions à cette promesse

⁹⁸⁷Alexandre CHOULGUINE, L'Ukraine contre Moscou, F. Alcan, Paris, 1935, 220 p, p.54 et s ; cité FERRO Marc, « La politique des nationalités... », Art.cit, p.139 (nbp 22)

⁹⁸⁸Jusqu'en février, les Puissances centrales cherchent à exploiter au maximum cette faille avec la création du Bulletin des Nationalités de Russie (septembre 1916-février 1917). FERRO Marc, Ibid, p.134. Largement exploité par l'Allemagne qui entretient des relations avec les mouvements nationalistes ; PIERRE-CAPS Stéphane, Nations et peuples..., p.823

⁹⁸⁹« La guerre actuelle a mis les nationalités au premier plan [...] celle des nationalités de l'Empire russe est de beaucoup la plus importante », bien que les Alliés de la Russie ne paraissaient « guère disposés à en convenir », INORODETZ, La Russie et les peuples allogènes, Ferd Wyss, Berne, 1917, 222 p, p.III

⁹⁹⁰Cité par Marc FERRO, « La politique des nationalités du gouvernement provisoire (février-octobre 1917), Cahiers du monde russe et soviétique, vol 2, n° 2, 1961, pp.131-165, p.131

⁹⁹¹Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.437

⁹⁹²Pour D. A. Tolstoï, le ministre de l'Instruction, « le but final de l'instruction donné aux allogènes vivant dans les limites de l'Empire est incontestablement la russification et leur fusion avec le peuple russe » ; cité in Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, Le grand défi. Bolcheviks et nations, 1917-1930, Flammarion, Paris, 1987, p.15

⁹⁹³Marc FERRO, « La politique des nationalités... », Art.cit, p.142

⁹⁹⁴ Calendrier Julien et Calendrier Grégoire

⁹⁹⁵Manifeste du 30 mars 1917 de Milioukov qui reconnaît l'indépendance de la Pologne sous réserves ; Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.437. Marc FERRO, « La politique des nationalités... », Art.cit, p.140

⁹⁹⁶Ghislain CASTELBAJAC de, « La France... », art.cit, pp.64-65

équivoque sont partagées. Marc Ferro qui les a recensées, estime par exemple, qu'elle est relativement bien acceptée en Ukraine et par les membres du Congrès militaire musulman de Kazan, mais qu'elle est rejetée par les Géorgiens, les représentants de la Seim d'Helsingfors ou, par exemple, par les maximalistes des pays Baltes⁹⁹⁷.

La fragile alliance entre les différentes forces révolutionnaires⁹⁹⁸ est circonstancielle et les divergences sont trop nombreuses pour qu'elle se maintienne dans le temps. Les suites à donner à la guerre sont l'un des exemples les plus révélateurs de ces divergences. Les revendications des Bolcheviks reposent sur la condition d'une paix immédiate sans « annexions ni indemnités »⁹⁹⁹, qui préfigure leur doctrine de libre disposition des nationalités. Le gouvernement qui, lui, espère poursuivre le conflit, joue son va-tout et lance en juillet une vaste offensive qui se révèle être un véritable fiasco. C'est le baroud d'honneur d'une armée tourmentée, désorganisée, « absorbée par les préoccupations immédiates » d'une réforme agraire qui se joue loin d'elle. Prise dans les tourments d'un conflit qu'elle ne soutient plus, la Russie oublie la guerre¹⁰⁰⁰ et les événements de novembre (octobre du calendrier julien) finissent par précipiter la chute d'un régime à l'agonie¹⁰⁰¹. Après avoir obtenu l'accord du comité central du parti le 23 octobre, Lénine lance un appel au coup d'État qui porte, dans la nuit du 7/8 novembre (25/26 octobre), les bolcheviks au pouvoir¹⁰⁰². Cependant, quelques jours après, le 2/15

⁹⁹⁷Marc FERRO, « La politique des nationalités... », Art.cit, pp.144-145. Ce bref exposé ne permet pas de mettre toutefois en évidence toutes les réactions et les différents courants. La Rada ukrainienne qui est favorable à la création à terme d'un État indépendant fait preuve de patience. Dans son premier Universal du 10 juin 1917, elle proclame l'autonomie législative ; le 1^{er} juillet, un compromis est conclu entre le gouvernement provisoire russe et la Rada, pour reporter cette question. Cependant, les thèses révolutionnaires trouvent un écho notamment dans les régions minières de Donetsk. Le Caucase est plus divisé. Pour les Arméniens sont bouleversés par les événements dans l'Empire ottoman voisin et les aspirations plus politiques des Géorgiens. Dans leur grande majorité, les musulmans représentés en Congrès à Moscou se montrent favorables à une structure fédérale organisée sur la base des spécificités ethniques et culturelles ; Henry BOGDAN, Histoire des peuples..., Op.cit, p.185-186

⁹⁹⁸Depuis le 2 mars, le gouvernement provisoire comprend les chefs de l'opposition libérale (Lvov, Milioukov), des socialistes modérés (Kerenski) en collaboration avec les soviets d'ouvriers et de soldats ; BOGDAN Henry, Ibid, p.182

⁹⁹⁹Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.438. Le gouvernement provisoire l'avait utilisé au §1 de son manifeste du 18/5 mai 1917. André Mandelstam estime que cette formule est « made in Germany ». Grâce à elle, « tous les forfaits de la coalition germanique seraient restés impunis ». En France, Ribot, le président du Conseil des ministres, se prononce le 22 mai 1917 sur cette question. Il estime pour sa part que la France ne poursuit pas des annexions mais « des restitutions ». MANDELSTAM André, Le sort..., Op.cit, pp. 473-474 et pp.479-480

¹⁰⁰⁰Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.515

¹⁰⁰¹L'été a été particulièrement éprouvant, les tentatives de prises du pouvoir par Lénine ou du généralissime Kornilov montrent la faiblesse et crise économique

¹⁰⁰²C'est surtout le 4 juin 1917 que la France s'engage concrètement à gagner la confiance de la Pologne en décrétant la création d'une armée nationale et en acceptant aussi la « formule Piltz » qui reconnaît le CNP (22 mars 1918). Mais, l'arrivée au pouvoir des bolchéviks ébranle la stratégie française. Le 27 décembre, Stéphane Pichon réaffirme la nécessité d'une Pologne indépendante

novembre¹⁰⁰³, le nouveau gouvernement révolutionnaire accorde par décret, aux peuples allogènes, le libre développement, l'égalité, la souveraineté et le droit de disposer librement de leur sort¹⁰⁰⁴. Ce texte cosigné par Lénine et par Staline, le nouveau commissaire aux Nationalités¹⁰⁰⁵, est d'une importance cruciale. Il doit être une force d'attraction - l'espère-t-on du moins - pour les très nombreuses nationalités mécontentées par les promesses trop platoniques du précédent gouvernement¹⁰⁰⁶. Ce décret est l'acte fondateur d'une ambition particulière qui tentera, pendant des décennies, de lier les groupes nationaux à la cause révolutionnaire¹⁰⁰⁷.

Lorsque débutent les négociations de paix entre la Russie et les puissances centrales, c'est un véritable jeu de dupes qui se met en place pendant deux mois. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie entendent se saisir du droit des peuples qui vient d'être proclamé par les nouvelles autorités pour étendre leur domination en Courlande, en Pologne et en Lituanie¹⁰⁰⁸. Pour la délégation russe qui s'oppose à d'éventuelles annexions¹⁰⁰⁹, ces exigences sont inacceptables. Toutefois, les parties admettent qu'un plébiscite puisse en décider autrement¹⁰¹⁰. C'est un accord de façade les empires centraux qui occupent une partie de ces territoires y entretiennent l'irréductibilité à l'aide de conseils nationaux qui leur sont loyaux mais qui bénéficient d'un réel appui local. Du côté russe, le consentement peine à cacher l'hostilité des dirigeants bolcheviks à ces revendications nationales sécessionnistes. En effet, à peine proclamée lors de la VII^e Conférence du parti (avril 1917)¹⁰¹¹, l'application pratique de la libre disposition avait été presque aussitôt vidée de sa substance par une réorientation doctrinale¹⁰¹². Le titulaire du droit du peuple à disposer de lui-même n'est plus la nation mais le prolétariat. Ainsi ce renversement est important dans la mesure où il restreint cette compétence au bénéfice exclusif de la seule classe. Staline précise cette idée lors du III^e Congrès des Soviets en janvier 1918. Pour

¹⁰⁰³Quelques jours seulement après le décret du 26 octobre dit « le Décret sur la paix » qui condamne les annexions au détriment d'une « nationalité petite ou faible sans que celle-ci ait pu exprimer librement son accord » Henry Bogdan, BOGDAN Henry, Histoire des peuples de l'ex-URSS : du IX^e siècle à nos jours, Perrin, Paris, 1993, 442 p, p.187

¹⁰⁰⁴Henry BOGDAN, *Ibid*, p.187

¹⁰⁰⁵Création d'un Commissariat spécial pour les affaires des Nationalités avec Staline à sa tête ; JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, pp. LVIII-LIX

¹⁰⁰⁶René JOHANNET, *Ibid*, p.LVIII. FERRO Marc, p.164

¹⁰⁰⁷Cette double identité apparaît d'ailleurs dans l'appel adressé « à tous les travailleurs musulmans de Russie et de l'Orient » du 24 novembre 1917 ; BOGDAN Henry, Histoire des peuples..., Op.cit, p.188

¹⁰⁰⁸Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.523

¹⁰⁰⁹Pierre RENOUVIN, *Ibid*, p.523

¹⁰¹⁰Pierre RENOUVIN, *Ibid*, p.524

¹⁰¹¹Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, Le grand défi..., Op.cit, p.93. Henry BOGDAN, Histoire des peuples..., Op.cit, p.186

¹⁰¹²Laust MOLTESEN, « La société des nations et la protection des minorités », in Les origines et l'œuvre de la société des nations, P. MUNCH (dir.), ..., Tome II, pp.295-323, p.300

Henry Bogdan, il s'agit « de réserver le droit à l'autodétermination aux seuls travailleurs et *ipso facto* de s'opposer au séparatisme « bourgeois » »¹⁰¹³. Pour Lénine¹⁰¹⁴, qui souhaite neutraliser lui aussi ces effets, la seule garantie qui doit être reconnue serait « un droit de sécession du capitalisme vers le socialisme » qui tend, au nom de cet idéal pris dans une ambition internationaliste, à « une fusion libre » avec la Russie et au « dépassement de la nation »¹⁰¹⁵.

L'exemple finlandais voire ukrainien dans une moindre mesure, est très révélateur de cette stratégie. En effet, si l'émancipation de la Finlande est reconnue par le *Sovnarkom* avec le décret du 18 décembre 1917, les bolcheviks y encouragent aussitôt « une autre autodétermination, celle de la classe ouvrière » avec le soutien de l'Armée rouge¹⁰¹⁶. Mais, sous la pression des forces allemandes, le gouvernement, qui revient sur ses prétentions est contraint de reconnaître l'indépendance de nombreux territoires périphériques. Ainsi, l'article 3¹⁰¹⁷ du traité de Brest-Litovsk du 3 mars 1918, acte cette renonciation¹⁰¹⁸ qui finit par toucher, après la Pologne¹⁰¹⁹, la Finlande (à l'exception de la Carélie orientale¹⁰²⁰), les pays Baltes¹⁰²¹, la Bessarabie menacée qui fusionne en mars 1918 avec le royaume de

¹⁰¹³Henry BOGDAN, Histoire des peuples..., Op.cit, p.189

¹⁰¹⁴Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, Le grand défi..., Op.cit, p.56, engagement de Lénine sur cette question

¹⁰¹⁵Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Ibid*, p.58

¹⁰¹⁶Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Ibid*, p.97

¹⁰¹⁷« Les territoires qui sont situés à l'Ouest de la ligne convenue entre les parties contractantes et qui ont appartenu à la Russie, ne seront plus soumis à la souveraineté russe ; la ligne convenue est indiquée sur la carte adjointe comme partie essentielle du présent traité de paix.

Le tracé exact de la ligne sera effectué par une Commission germano-russe. De leur ancienne dépendance de la Russie, ne naîtra, pour les régions dont il s'agit, aucune obligation vis-à-vis de la Russie. La Russie renonce à toute immixtion dans les affaires intérieures de ces pays. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont l'intention de régler le sort futur de ces pays d'accord avec la population »

¹⁰¹⁸Pierre RENOUVIN, La crise européenne..., Op.cit, p.530. La Lituanie proclame son indépendance le 16 février 1918, l'Estonie le 24 et la Lettonie le 28 octobre. La Pologne le 7 octobre. La Bessarabie rejoint la Roumanie ; Henry BOGDAN, Histoire des peuples..., Op.cit, p.192. Après avoir accordé en juin 1917 son autonomie (Universal des 10/23 juin 1917), la Russie, mise sous pression, est forcée de reconnaître, en préambule du traité de Brest-Litovsk, l'indépendance de l'Ukraine qui reste, après la prise de Kiev par les bolchéviques, instable et profondément divisée. L'indépendance de l'Ukraine, devenue République socialiste soviétique d'Ukraine est reconnue par la Pologne à l'article II du traité de Riga du 18 mars 1921 ; RENOUVIN Pierre, La crise européenne..., Op.cit, pp.527-528. Sébastien GASQUET de, « La France et les mouvements nationaux ukrainiens », pp.105-209

¹⁰¹⁹ Le traité de Riga stabilise la frontière orientale de la Pologne (article II)

¹⁰²⁰La Finlande tire profit du droit offert par le nouveau régime et, le 5 décembre 1917, la Diète proclame l'indépendance, soutenue par les Empires centraux. Mais si celle-ci est reconnue par la Russie le 18 décembre, elle apporte en même temps son soutien aux mouvements socialistes qui lui restent fidèles. Le droit à l'autodétermination, réduit dans son application, permet à la Russie de pouvoir reprendre en main « des régions où le séparatisme déboucherait sur la formation d'États nationaux hostiles aux bolcheviks » ; Henry BOGDAN, Histoire des peuples..., Op.cit, p.189. D'ailleurs, dans un mémoire, le gouvernement central de la Carélie qui souhaite son rattachement à la Finlande, regrette que « les bolchéviques ont résolu de faire languir et de détruire le peuple de la Carélie orientale, pour trancher ainsi d'un coup la question de la nationalité des Caréliens » ; Le droit de la Carélie, publié par le gouvernement central de la Carélie, Helsinki, 1922, Juusela & Levänen O.Y, 108 p, p.6

¹⁰²¹Sur l'éphémère gouvernement soviétique des États Baltes ; Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, Le grand défi..., Op.cit, p.100

Roumanie et, de manière éphémère, l'Ukraine¹⁰²² et les pays du Caucase¹⁰²³. Malgré la proclamation formelle du principe de libre disposition, à l'article 2 de la Constitution de 1918, la Russie poursuit, avec la défaite de l'Axe, sa politique volontariste¹⁰²⁴. Elle ne cesse qu'au début des années 1920¹⁰²⁵, après la guerre russo-polonaise et l'intervention anglaise qui consolident ces indépendances. Cette autodétermination, « reconnue plus qu'accordée »¹⁰²⁶, fait dire à René Johannet que « l'application de ces théories s'est faite avec beaucoup plus d'apparat [...] que de désintéressement »¹⁰²⁷. Boris Mirkine-Guetzevitch l'explique par la construction théorique de l'État soviétique qui « tend à supprimer les libertés individuelles et à nier le droit objectif »¹⁰²⁸. En effet, selon Gaston Jèze si « l'État soviétique est une dictature extra-juridique »¹⁰²⁹, il ne cède cependant pas à l'anarchie, « comme on l'a dit »¹⁰³⁰. Bien au contraire, ajoute-t-il, « c'est l'absolutisme sans limite »¹⁰³¹ qui donne la primauté « aux buts », de la révolution, « sur la normativité »¹⁰³².

§2. La doctrine en guerre

Le droit international « a beaucoup souffert »¹⁰³³ de la guerre. La violence inouïe des combats et la violation de la neutralité perpétuelle de la Belgique et du Luxembourg

¹⁰²²La réintégration de l'Ukraine, dont l'indépendance a été proclamée par la Rada le 28 janvier 1918, et de la Biélorussie est « sanctionnée en juin 1920 par un « traité d'union ouvrière et paysanne » cosigné par Lénine et par les représentants des nouveaux gouvernements communistes de Biélorussie et d'Ukraine » ; Henry BOGDAN, *Histoire des peuples...*, Op.cit, pp.195-196. Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Le grand défi...*, Op.cit, pp.103 et 107

¹⁰²³ L'armistice d'Erzincan, qui précède la paix de Brest-Litovsk, met un terme au conflit avec l'Empire Ottoman et lui restitue « toutes ses conquêtes en Anatolie orientale, ainsi que les districts d'Ardahan, de Kars et de Batoum ». Pour les populations chrétiennes ces transferts sonnent comme « la fin de tous leurs espoirs ». La république de Transcaucasie (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) née le 22 avril 1917, éclate le 26 mai 1918 sous la pression d'une intervention conjointe germano-turque ; Henry BOGDAN, *Histoire des peuples...*, Op.cit, pp.196-197. CARRERE D'ENCAUSSE Hélène, *Le grand défi...*, Op.cit, pp.115-116

¹⁰²⁴Le Décret du Conseil des Commissaires du Peuple panrusse du 1^{er} janvier 1919 proclame l'Union des Républiques de Russie, d'Ukraine, de Lettonie, de Lituanie et de Russie ; Pierre VERGNAUD, *L'idée de la nationalité et de la libre disposition des peuples dans ses rapport avec l'idée de l'État (étude des doctrines politiques contemporaines) : 1870-1950*, Domat-Montchrestien, Paris, 1955, 258 p, p.191

¹⁰²⁵ Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Le grand défi...*, Op.cit, p.101

¹⁰²⁶Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, *Ibid*, p.102

¹⁰²⁷René JOHANNET, *Le principe...*, Op.cit, p.LX

¹⁰²⁸Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, Paris, 1931,218 p, p.17

¹⁰²⁹Boris Mirkine-Guetzevitch résume cette idée. Pour Gaston Jèze, « le centre du problème des libertés individuelles n'est pas dans la proclamation des principes, mais dans les garanties de ces libertés » ; Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Ibid*, p.36

¹⁰³⁰Gaston JEZE, « préface », in MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, *Les nouvelles tendances...*, Op.cit, pp.1-2, p.1

¹⁰³¹Gaston JEZE, *Ibid*, p.2

¹⁰³²Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances...*, Op.cit, p.109

¹⁰³³Charles DUPUIS, « Le droit international et la guerre mondiale : à propos d'un ouvrage récent », *Revue des Sciences politiques*, 1921, tome 44, pp.339-366, p.339

sont dénoncées par la majorité des auteurs¹⁰³⁴ qui s'engagent dans le conflit¹⁰³⁵ (A). L'Allemagne est tenue pour responsable¹⁰³⁶ du déclenchement des hostilités, après avoir brutalement interrompu les négociations en cours. Pour les Alliés, la guerre devient intellectuelle ; un nouveau front est ouvert, le « front du droit ». Cependant, les publications produites par les juristes restent très spécialisées. Cela est dû non seulement au contrôle exercé par les autorités, mais surtout, à une « discipline patriotique » que se sont imposée de nombreux auteurs¹⁰³⁷. Pour Jean-François Sirinelli, ce consensus a été le « ciment » d'une société profondément marquée par les sacrifices¹⁰³⁸. Ainsi, pendant la Guerre, les manifestations en faveur des nationalités sont surtout limitées, d'après David Erstein, à « des allusions au sort de la Belgique et de la Serbie »¹⁰³⁹ et à la dénonciation des crimes commis par les troupes occupantes¹⁰⁴⁰ qui participe à l'ébauche d'un droit international qui arrivera à maturité avec la seconde guerre mondiale¹⁰⁴¹ (B).

A. *Entre engagement et censure : la doctrine à l'épreuve de la guerre*

Dès son message du 4 août 1914, Raymond Poincaré inscrit la rhétorique de guerre française dans un combat pour la justice¹⁰⁴². La justification idéologique de l'intervention, appelle deux considérations que développe Louis Renault dans un discours devenu célèbre. Le 26 octobre 1914, devant les Cinq Académies réunies en séance publique annuelle

¹⁰³⁴Dominique GAURIER, Histoire du droit..., Op.cit, p.432

¹⁰³⁵Jean-François SIRINELLI, Intellectuels et passions françaises. Manifestes et pétitions au XX^e siècle, Fayard, Paris, 1990, 365 p, p.36

¹⁰³⁶ Il est possible de mentionner entre-autres : Emile DURKHEIM, Ernest DENIS, Qui a voulu la guerre ? Les origines de la guerre d'après les documents diplomatiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 65 p, p.59. « Dans cette guerre, qu'ils ont voulu et préparé, les Allemands ont apporté la perfection technique du matériel », SEIGNOBOS_Charles, 1815-1915 : du Congrès de Vienne à la guerre de 1914, Etudes et documents sur la guerre, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 35 p, p.30. DUPUIS Charles, « Le droit international... », Art.cit, p.361

¹⁰³⁷Olivier FORCADE, La censure en France pendant la Grande Guerre, Fayard, Paris, 2016, 473 p, p.14

¹⁰³⁸Jean-François SIRINELLI, Intellectuels et passions..., Op.cit, p.40

¹⁰³⁹David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.7

¹⁰⁴⁰« Mais on ne dompte pas le monde » (p.47) [...] « ...et la vie ne se laisse pas éternellement enchaîner » (p.47), « négation du droit des nationalités [...] de là vient le goût de l'Allemagne pour les conquêtes et les annexions » (p.40). Devant les atrocités, « il ne s'agit donc pas, de faute individuelle [...] [mais] d'un système parfaitement organisé, qui a ses racines dans la mentalité publique » (pp.35-36) ; Emile DURKHEIM, L'Allemagne au-dessus de tout : la mentalité allemande et la guerre, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 47 p

¹⁰⁴¹Georges-Henri SOUTOU, « L'héritage de la Grande Guerre : États souverains, mondialisation et régionalisme », in La Grande Guerre et le monde de demain (1914-2014), Politique étrangère, 2014, n°1, volume 79, pp.41-54

¹⁰⁴²« À l'heure des premiers combats, elle (la France) a le droit de se rendre solennellement cette justice qu'elle a fait, jusqu'au dernier moment, des efforts suprêmes pour conjurer la guerre qui vient d'éclater et dont l'empire d'Allemagne supportera, devant l'histoire, l'écrasante responsabilité »

(retranscrit dans la *RGDIP*¹⁰⁴³), le prix Nobel de la paix 1907 estime que « la force matérielle n'est pas seule en jeu » et qu'il revient à « la nation tout entière » de « participer à la lutte et [d'] influencer sur le résultat »¹⁰⁴⁴. Il prolonge le discours d'Henri Bergson prononcé quelques mois auparavant. Le philosophe voit dans ce conflit une lutte presque mystique « de la civilisation » « contre la barbarie »¹⁰⁴⁵. Ainsi, dans cette guerre qui n'est pas simplement militaire, c'est au « dévouement des non-combattants »¹⁰⁴⁶ que le professeur de droit international en appelle. Les intellectuels, quelles que soient leurs disciplines et qui sont pourtant moins enclins à l'engagement public¹⁰⁴⁷, vont de manière quasi-unanime¹⁰⁴⁸ y répondre favorablement, surtout après *l'Appel des 93*¹⁰⁴⁹. Mais la nature de leur mobilisation est protéiforme : Guillaume Apollinaire, blessé, rejoint le service de la censure en mars 1917¹⁰⁵⁰, Maurice Hauriou dirige un hôpital provisoire, André Gide s'investit en faveur des réfugiés belges, Charles Péguy et le philosophe Alain s'engagent en première ligne¹⁰⁵¹ où combattent d'autres personnalités de l'entre-deux-guerres. Néanmoins, leur intervention prend surtout à l'arrière la forme d'un engagement collectif de soutien aux combats. Les intellectuels, par leur expertise, contribuent à l'élaboration d'un modèle théorique des buts de guerre, mais aussi en se mettant directement au service de la propagande officielle, pour informer, pour légitimer la poursuite des hostilités et pour mobiliser l'opinion publique. Mais, avec cette nouvelle ligne de front, intellectuelle, le droit devient l'objet de toutes les attentions. Il sort de la confidentialité à laquelle sa technicité, un peu âpre pour le néophyte semblait le confiner. La guerre le fait entrer dans le registre du programmatique et surtout du symbolique. Selon Marc Milet, cet engagement marque le basculement « d'une République

¹⁰⁴³La communication faite à l'Institut de France lors de la séance publique des 5 Académies du 26 octobre 1914, intitulée, « La guerre et le droit des gens au XX^e siècle » est reproduite dans la *RGDIP* ; Louis RENAULT, « La guerre et le droit des gens au XX^e siècle », *RGDIP*, 1914, tome 21, pp.468-48. Marc MILET, « La doctrine... », *Art.cit.*, p.14

¹⁰⁴⁴Louis RENAULT, « La guerre... », *Art.cit.*, p.468. Paul Deschanel, dans un discours prononcé le 25 octobre 1916, en séance publique des cinq académies exalte cette unité : « c'est un cri d'amour [...] Jamais la famille française n'a été plus une ». « C'est un cri d'amour » qui vient « des tranchées et des tombes » ; Paul DESCHANEL, *Les commandements de la Patrie : discours prononcé à l'Institut au nom de l'Académie française. Séance des Cinq Académies, le 25 octobre 1916*, Bloud et Gay, Paris, 1917, 46 p, p.23

¹⁰⁴⁵Rapporté dans la *Revue internationale de l'Enseignement* ; Henri BERGSON, « Discours prononcé par M. Henri Bergson », *RIE*, 1915, tome 69, pp.12-21. Christophe PROCHASSON, « Les intellectuels français et la Grande Guerre. Les nouvelles formes de l'engagement », in *1914 : mémoires vives*, BBF, 2014, Volume 3, pp.38-45, p.40

¹⁰⁴⁶Louis RENAULT, « La guerre... », *Art.cit.*, p.468

¹⁰⁴⁷Christophe PROCHASSON, « Les intellectuels... », *Art.cit.*, p.40. Marc MILET, *Les professeurs de droit citoyens...*, *Op.cit.*, p.84

¹⁰⁴⁸Christophe PROCHASSON, « Les intellectuels... », *Art.cit.*, pp.40 et 45

¹⁰⁴⁹Le Manifeste des 93 (« Appel des Allemands aux nations civilisées ») du 4 octobre est reproduit en page 2 du journal *Le Temps* du 13 octobre 1914. En réponse, les intellectuels français publient le 8 novembre 1914, le « Manifeste des universités françaises » ; *Le Temps*, 8 novembre 1914, p.3

¹⁰⁵⁰Olivier FORCADE, *La censure...*, *Op.cit.*, pp.294-295

¹⁰⁵¹Christophe PROCHASSON, « Les intellectuels... », *Art.cit.*, p.44

dans son droit », celui de la légitime défense, à une « République héraut du droit face aux justifications allemandes de l'emploi de la force »¹⁰⁵². La participation des professeurs de droit prend parfois chez les internationalistes la forme d'un apostolat¹⁰⁵³ qui ne se limite pas à leurs facultés vidées de près de 80% de leurs étudiants¹⁰⁵⁴. D'ailleurs, Ferdinand Larnaude, dans son discours prononcé pour sa réélection au décanat, feint de s'interroger sur cette légitimité : « ne sommes-nous pas un des principaux organes du droit dans le pays et dans le monde ? »¹⁰⁵⁵. Mais à travers cette question prononcée à titre purement oratoire, le doyen fait de la faculté de droit de Paris¹⁰⁵⁶, « à raison de la nature même de son enseignement et de sa mission »¹⁰⁵⁷, le dépositaire des principes que l'Allemagne devenue profane se rend coupable de violer.

Le chercheur qui se penche sur les contributions doctrinales, publiées pendant la guerre, dans les principales revues juridiques¹⁰⁵⁸ ne peut que partager, avec Fatiha, la surprise de constater que de nombreux articles semblent, au premier abord, déconnectés du fil des évènements¹⁰⁵⁹. Mais, en recoupant les dix revues qui ont été dépouillées, avec près de trente publications sur le conflit, ces travaux apparaissent moins clairsemés que prévu. Même si leur répartition demeure inégale. En effet, compte tenu de la nature du conflit, dont l'objet met aussi en jeu la validité du droit international, il n'est pas étonnant de

¹⁰⁵²Marc MILET, Les professeurs de droit citoyens..., Op.cit, p.92

¹⁰⁵³Que cet engagement soit personnel et/ou canalisé dans des structures organisées, à l'instar de Larnaude, les juristes sont nombreux à participer à l'effort de propagande. Marc Milet parle d'un « front doctrinal » ; Marc MILET, *Ibid*, pp. 93 et 104-106.

¹⁰⁵⁴L'entrée en guerre bouleverse les universités à la fois dans l'enseignement dispensé mais aussi dans leur composition. Dans les facultés de Droit, à l'autonome 1914, on dénombre seulement un cinquième des étudiants par rapport aux chiffres de l'année précédente. Il faut attendre les années 1920-1921 pour retrouver les effectifs des étudiants d'avant-guerre ; MILET Marc, « La doctrine juridique pendant la Guerre : à propos de Maurice Hauriou et Léon Duguit », in *Le droit public et la Première Guerre mondiale, Jus Politicum*, 2016, Volume VIII, pp.11-31, p.12 (nbp 3). Lors de la leçon d'ouverture du Cour de droit international public de la faculté de Droit de l'université de Paris le 15 décembre 1914, Louis Renault adresse « à ceux qui devraient être [ici] », ses « vœux les plus ardents » et ses « sentiments de gratitude et d'admiration ». « Nous établirons la liste des victimes que la guerre aura faite [...] de manière à garder pieusement le souvenir de ceux qui auront succombé pour défendre le pays et soutenir la plus juste des causes dans l'intérêt non seulement de la France, mais de toutes les nations libérales » ; RENAULT Louis, *Le Guerre et le Droit international*, éd de la Revue politique et Littéraire (Revue Bleue) et de la Revue scientifique, Paris, 22 p, p.6

¹⁰⁵⁵Marc MILET, Les professeurs de droit citoyens..., Op.cit, p.84

¹⁰⁵⁶Si c'est la faculté de droit de Paris qui est ici concernée, ce discours doit être remis dans une perspective nationale. Ainsi, Maurice Hauriou dans une allocution prononcée à la faculté de droit de Toulouse, loue « les principes du droit universel, les principes de liberté et de justice, élaborés par nous, propagés par nous ; maintenons-les contre la sauvagerie allemande » ; Maurice HAURIOU, « A la Faculté de droit de Toulouse », *Le Journal des Débats*, 30 novembre 1914, p.3. MILET Marc, « La doctrine juridique... », *Art.cit*, p.13

¹⁰⁵⁷ Marc MILET, Les professeurs de droit citoyens..., Op.cit, p.84

¹⁰⁵⁸Louis LE FUR, *Précis de droit...*, Op.cit., p.244 (§458) : *Revue de droit international et de législation comparée* (1873), *Revue générale de droit international public* (1894) et *Journal de droit international privé* (1874) plus les *Recueils de La Haye*. Fatiha CHERFOUH, « La neutralité du discours des juristes face à l'Allemagne durant la Première Guerre mondiale », pp.68-80, qui donne p.69 la liste des revues dépouillées

¹⁰⁵⁹Fatiha CHERFOUH, *Ibid*, p.69

trouver la majorité d'entre-elles publiées dans la *RGDIP*¹⁰⁶⁰. Malgré la dimension plus pamphlétaire que scientifique¹⁰⁶¹ de certains travaux, ce déséquilibre est aussi compensé par la qualité des contributeurs. C'est sûrement là, contrairement aux considérations quantitatives ou temporelles, un constat qui s'accommode mieux avec le concept de doctrine. Cependant, le plus frappant reste finalement l'objet très ciblé de ces études, presque exclusivement consacrées à l'opposition entre les puissances et, de manière concomitante, au régime de la responsabilité. Ainsi, les articles relatifs aux nationalités non émancipées restent absents de ces revues jusqu'en 1919. En effet, la littérature qui leur est consacrée est plutôt l'œuvre d'historiens et de slavistes que de juristes.

Sur la base de la compilation réalisée par Jean Vic il semblerait que l'essentiel des travaux des juristes sur cette question retrouve pour l'essentiel une préface de Louis Renault, des contributions (très inégales) dans l'ouvrage collectif dirigé par Eugène Baie (1915)¹⁰⁶², des références avec les hommes politiques et avocats, Charles Dumas (1915)¹⁰⁶³ ou de Louis Ripault (1918)¹⁰⁶⁴ et des études plus réalisées par le philosophe Théodore Ruyssen¹⁰⁶⁵ et par le juriste russe André Mandelstam que le bibliothécaire semble omettre de mentionner. Cependant, la censure qui s'organise dès le début des hostilités¹⁰⁶⁶ est de toute évidence un frein qui rend spéculative toute projection sur l'issue des combats très difficile¹⁰⁶⁷. Surtout à partir de 1915, lorsque ce contrôle devient plus minutieux : les ouvrages qui étudient les questions des nationalités¹⁰⁶⁸ ou discutent les conditions de paix¹⁰⁶⁹ sont les plus exposés à l'interdiction de parution et au caviardage. Jean Vic fait remarquer que ces mesures, particulièrement sévères quand elles mettent en cause la Russie et ses populations allogènes, sujet sensible par-dessus tout, ont pour effet

¹⁰⁶⁰Fatiha CHERFOUH, *Ibid*, p.70

¹⁰⁶¹Fatiha CHERFOUH, *Ibid*, p.76

¹⁰⁶²Dans une œuvre collective qui réunit dans la troisième partie les opinions de juristes de premier plan comme Ernest Lehr, Charles Lyon-Caen, Edouard Clunet, Alexandre Mérignac et Léon Hennebicq ; Eugène BAIE, *Le droit des nationalités*, F. Alcan, 1915, Paris, 112 p, pp.85-99

¹⁰⁶³Son ouvrage publié en 1915, *La paix que nous voulons*, est échappé par la censure ; Charles DUMAS, *La paix que nous voulons*, M. Rivière et Cie, Paris, 1915, 36 p. FORCADE Olivier, *La censure en France...*, Op.cit, p.290

¹⁰⁶⁴Louis RIPAULT, *Les Nations opprimées en appellent au peuple français et à ses alliés*, Imp. Charaire, Sceaux, 1918, 31 p ; VIC Jean, *La littérature de guerre : manuel méthodique et critique des publications de langue française*, tome V, p.903

¹⁰⁶⁵Théodore RUYSSSEN, « Une conférence sur l'Alsace-Lorraine », *La Paix par le Droit*, 1915, p.118. Théodore RUYSSSEN, *Le problème des nationalités*, Bulletin Officiel de la Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen, Paris, 1916, 64 p.

¹⁰⁶⁶Le cadre légal de la censure repose sur les lois du 9 août 1849 sur l'état de siège et du 5 août 1914 sur les indiscrétions de presse en temps de guerre ; Olivier FORCADE, « Censure, secret et opinion en France de 1914 à 1919 », in *Le secret en histoire*, Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2000, n°58, pp.45-53, p.45

¹⁰⁶⁷Olivier Forcade parle même « [d'] asthénie de la vie littéraire » ; Olivier FORCADE, *La censure en France...*, Op.cit, p.285

¹⁰⁶⁸Olivier FORCADE, *Ibid*, p.289

¹⁰⁶⁹Scott BLAIR, *La France et le pacte de la Société des Nations (1914-1919)*, thèse de doctorat d'Histoire (microfiches), Université de Paris I, 1992, p.24. Jean-Michel GUIEU, *Le Rameau...*, Op.cit, p.36

d'annihiler « les velléités de franchise des publicistes renseignés ». C'est pourquoi, ajouté-il, les publications apparaissent « plutôt comme des apologies que comme des études objectives »¹⁰⁷⁰.

B. Les atrocités allemandes : la guerre saisie par le droit

C'est à la question belge que la doctrine consacre un grand nombre d'études. L'atteinte à la neutralité du royaume et à celle du Luxembourg¹⁰⁷¹, en violation des articles 1, 2 et 10 de la Convention n° V de La Haye¹⁰⁷², reste finalement pour les Alliés¹⁰⁷³ l'un des meilleurs sujets pour construire tant sur le plan sentimental¹⁰⁷⁴ que juridique, un argumentaire en faveur d'un « front du droit »¹⁰⁷⁵. Les exactions commises dans le royaume sont autant d'atteintes caractérisées aux obligations de guerre prévues par les conventions de 1899 et de 1907¹⁰⁷⁶, que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie en tant qu'États parties s'étaient pourtant engagées à respecter¹⁰⁷⁷. La condamnation de tels faits et la construction de mécanismes de répression bénéficieront par ricochet aux groupes minoritaires qui sont « souvent les principales victimes » de ces crimes¹⁰⁷⁸. Toutefois, les publications juridiques ne reflètent alors que les exigences immédiates de la guerre.

¹⁰⁷⁰ VIC Jean, *La littérature...*, Op.cit...I ou II, 1914-1916, p.378

¹⁰⁷¹« L'invasion de la Belgique, après le refus du roi Albert du libre passage de l'armée allemande le 2 août 1914, a en effet situé d'emblée le conflit sur le terrain du droit » et « pèse lourdement sur la décision de la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne à l'Allemagne » ; Marc MILET, « La doctrine... », Art.cit, p.17. Voir sur ce point, « Bulletin Bibliographique », *RGDIP*, 1915, tome 22, p.246

¹⁰⁷²Convention (n°V) concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907 : article 1^{er} : « Le territoire des Puissances neutres est inviolable ». Article 2 : « Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements ». Article 10 : « Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité ». Protestation contre les violations des règles du droit international commises par les Allemands, séance du 26 décembre 1914, Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée, 1914, volumes 7 -12, tome 43, pp.311-314, p.313. André WEISS, *La violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'Allemagne*, Armand Colin, Paris, 1915, 37 p

¹⁰⁷³« Nous avons été forcé de prendre part à la guerre pour notre défense, pour la défense du droit public de l'Europe violé » et sur « la défense des plus solennelles obligations contractuelles [...] que l'Allemagne avait brutalement foulées aux pieds en envahissant la Belgique » ; David Lloyd GEORGE, *Les buts de guerre de la Grande-Bretagne*, Hayman, Christy & Lilly Ltd, Londres, 1918, 20 p, pp.5-6

¹⁰⁷⁴Dans son message du 4 août, Raymond Poincaré lui apporte un soutien inconditionnel : « Au lendemain même du jour où nos alliés et nous, nous exprimions publiquement l'espérance de voir se poursuivre pacifiquement les négociations engagées sous les auspices du cabinet de Londres, l'Allemagne a déclaré subitement la guerre à la Russie, elle a envahi le territoire du Luxembourg, elle a outrageusement insulté la noble nation belge, notre voisine et notre amie, et elle a essayé de nous surprendre traîtreusement en pleine conversation diplomatique»

¹⁰⁷⁵« Les défenseurs du droit, de la justice, de la liberté, aperçoivent la consolatrice de tant de douleurs, la vengeresse de tant de crimes : la victoire » ; Ernest LAVISSE, « La Guerre », *RIE*, tome 68, 1914, pp.256-263, p.263. Cet extrait publié dans la *RIE* est tiré d'un discours lu à la séance d'ouverture des conférences de la faculté des Lettres de l'Université de Paris, le 5 novembre 1914 et publié dans la *Revue de Paris* du 15 novembre. Maurice HAURIU, « A la faculté... », Art.cit, p.3. Marc MILET, « La doctrine juridique... », Art.cit, p.13. Théodore RUYSSSEN, *La Force et le Droit*, A. Colin, Paris, 1915, 21 p. FLACH Jacques, *Le droit de la force et la force du droit*, Recueil Sirey, 1915, 76 p

¹⁰⁷⁶Paul FAUCHILLE, « Les attentats Allemands contre les biens et les personnes en Belgique et en France, d'après les rapports des commissions d'enquête officielles (août 1914-mai 1915) », *RGDIP*, 1915, Tome XXII, pp.249-411, p.254

¹⁰⁷⁷L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont signé la convention le 18.10.1907 et l'ont ratifiée le 27.11.1909

¹⁰⁷⁸ Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités...*, Op.cit, p.88

Ainsi, Paul Fauchille rapporte « les pires atrocités »¹⁰⁷⁹ et « les ravages »¹⁰⁸⁰ que les troupes occupantes commettent, y compris après les premières offensives estivales, dans les parties du territoire français sous leur contrôle¹⁰⁸¹. La ville de Reims, dont la cathédrale est bombardée, devient le martyr de cette folie. Sur une dizaine de pages¹⁰⁸², l'auteur détaille le sort réservé, entre autres, aux villes de Visé, de Herselt, d'Aerschot¹⁰⁸³ ou de Louvain qui sont livrées aux ravages, aux réquisitions et aux rapines. Le professeur dresse un inventaire minutieux de ces « attentats contre les biens », qui constituent des infractions au respect de la propriété privée, garantie par les articles 23, 46, 47, 28, 53, ou assimilés avec l'article 56, du Règlement de 1907¹⁰⁸⁴. Même si des tempéraments strictement encadrés sont prévus au visa de l'article 23 (g) du Règlement, à la condition que ces actions soient proportionnées au regard des « nécessités de guerre », dont les modalités sont prévues par les articles 49, 50 et 52¹⁰⁸⁵. Une « autre atteinte » à ces sujétions est aussi implicitement tolérée par les articles 25, 26 et 27 qui encadrent, sans le prohiber, le bombardement aérien des villes¹⁰⁸⁶. Pourtant, toutes ces dispositions « ont été impudemment violé(es) par l'Allemagne »¹⁰⁸⁷ et partout où leurs troupes passent, s'indigne-t-il, ce n'est « qu'attentats contre la vie, l'honneur, la liberté, les droits de la famille et les convictions religieuses des habitants paisibles et inoffensifs »¹⁰⁸⁸. Ces exactions touchent aussi bien les troupes combattantes que les populations civiles¹⁰⁸⁹, pourtant protégées par la formule générale de l'article 46 combiné aux articles 44, 45, 50 et 52¹⁰⁹⁰, et n'épargnent ni les femmes, ni les enfants¹⁰⁹¹. Paul Fauchille complète cette

¹⁰⁷⁹Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », *Art.cit.*, p.254

¹⁰⁸⁰Paul FAUCHILLE, *Ibid.*, p.260

¹⁰⁸¹Louis LE FUR, « Guerre juste et juste paix », *RGDIP*, Tome XXVI, 1919, pp.349-405, p.356. Voir aussi, DOWDALL Alex, « Civilians in the combat zone : Allied and German evacuation policies at the Western Front, 1914-1918 », *First World War Studies*, 2015, Vol 6, n°3, pp.239-255

¹⁰⁸²Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », *Art.cit.*, pp.260-273. La situation en France (« pillage et dévastation ») est étudiée aux pages 273 à 284. Les réquisitions opérées dans les deux pays sont visées aux pages 284 à 289 et les conséquences des bombardements sont étudiées aux pages 290 à 293

¹⁰⁸³Paul FAUCHILLE, *Ibid.*, p.260

¹⁰⁸⁴Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907

¹⁰⁸⁵Paul FAUCHILLE, *Ibid.*, pp.258-259

¹⁰⁸⁶Paul FAUCHILLE, *Ibid.*, p.259

¹⁰⁸⁷Paul FAUCHILLE, *Ibid.*, p.259

¹⁰⁸⁸Paul FAUCHILLE, « Les allemands en territoire occupé (février-mars 1917) : Le droit et le fait. Simple comparaison », *RGDIP*, 1917, Tome. XXIV, p.316-336, p.321

¹⁰⁸⁹Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, « De la participation aux hostilités des habitants non militaires d'un pays », *RGDILC*, 1914, tome XVI, volume n°4, p.423-425

¹⁰⁹⁰Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », *Art.cit.*, pp.293-295

¹⁰⁹¹Emile DURKHEIM, *L'Allemagne...*, *Op.cit.*, p.36 (nbp 2). Jean-Philippe LOYANT, *Le concept de crimes de guerre en droit international*, Thèse de doctorat en droit (dactylographiée), Université Paris II-Panthéon Assas, 2010, 709 p, p.57. L'Institut de France fait à ce sujet part de son émotion : « L'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, qui représente dans l'Institut de France l'étude des grandes civilisations historiques, a été profondément émue, depuis l'ouverture des hostilités, des actes de barbarie disciplinée, exécutions d'otages, massacres de non combattants, de femmes et d'enfants, commis en

macabre énumération avec le traitement réservé par les puissances de l’Axe aux blessés et aux malades, dont le sort est garanti par les Conventions de Genève de 1864 et de 1909, intégrées dans le Règlement par renvoi de l’article 21¹⁰⁹². A ce sujet, il dénonce aussi l’emploi de certaines armes, au mépris de l’article 23 des Règlements et des déclarations de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868 et de La Haye du 29 juillet 1899¹⁰⁹³. En effet, de nombreux témoignages¹⁰⁹⁴ rapportent l’usage de balles explosives (dum-dum)¹⁰⁹⁵ mais aussi le recours, à partir de la mi-avril 1915 lors de la bataille d’Ypres¹⁰⁹⁶, à des gaz « asphyxiants ou délétères », dont l’usage est prohibé par le droit de la guerre¹⁰⁹⁷.

Le récit de ces atrocités, commises sur terre mais aussi sur les mers¹⁰⁹⁸, est largement exploité par la propagande alliée qui l’amplifie¹⁰⁹⁹ pour nourrir et légitimer une rhétorique de guerre manichéenne¹¹⁰⁰. L’attitude de l’Allemagne, qualifiée de « barbare »¹¹⁰¹, est unanimement condamnée jusqu’aux États-Unis, où elle devient avec *Remember Belgium*, un slogan mobilisateur. De nombreux opuscules enflammés placés sous le contrôle vigilant de la censure¹¹⁰² vont jusqu’à mettre en cause l’humanité même des Allemands, enivrés par leur orgueil¹¹⁰³. Pour les juristes, la guerre est surtout l’occasion d’une réflexion plus générale sur le droit international, « foulé aux pieds »¹¹⁰⁴, depuis le début du conflit, par les pays de l’Alliance. Passée l’émotion, la doctrine participe à

Belgique et en France par les armées allemandes, en violation des lois de la guerre » ; « Déclaration de l’Académie des Inscriptions et Belles-Lettres en date du 23 octobre 1914 », RIE, 1915, tome 69, pp.6-7

¹⁰⁹²Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », Art.cit, p.296

¹⁰⁹³Paul FAUCHILLE, Ibid, p.296

¹⁰⁹⁴Joseph BIEDER, Les crimes allemands d’après les témoignages allemands, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 40 p

¹⁰⁹⁵Rodolphe Archibald REISS, Comment les Austro-Hongrois ont fait la guerre en Serbie : observation d’un neutre, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 48 p, pp.4-11. Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », Art.cit, p.372

¹⁰⁹⁶Jean-Philippe LOYANT, Le concept de crimes..., Op.cit, p.58

¹⁰⁹⁷Emile DURKHEIM, L’Allemagne au-dessus de tout..., Op.cit, p.36 (nbp 2). Cependant, à la différence des balles explosives, la France et ses alliés auront finalement recours à ces gaz dont l’emploi est justifié par une menace impérieuse. Jean GRAVEN, p.463 nbp 626 reprenant le rapport officiel de la Commission d’enquête instituée en vue de constater les crimes allemands, Imp. Nationale, Paris, 1916, volumes III et IV, pp.31 et ss

¹⁰⁹⁸Jean-Philippe LOYANT, Le concept de crimes..., Op.cit, pp.58-59

¹⁰⁹⁹Jean-Philippe LOYANT, Ibid, p.58

¹¹⁰⁰Hubert Bourguin, « Allemagne puissance du mal »

¹¹⁰¹Jules VAN DEN HEUVEL, « De la déportation des belges en Allemagne », RGDIP, 1917, tome XXIV, p.261-300, p.261

¹¹⁰²Des ouvrages portant sur l’Allemagne sont eux-aussi échappés par la censure, considérés comme susceptibles de troubler l’ordre public. En effet, pour Olivier Forcade, ces publications abordent soit « la propagande allemande en donnant des informations sur la contre-propagande française », soit « des précisions sur des buts de guerre de la France inavoués aux Français » ou elles évoquent les atrocités commises, afin « (d’) entrer dans la logique propagandiste française » ; FORCADE Olivier, La censure..., Op.cit, pp.296-297

¹¹⁰³Ernest Lavisse accable lui aussi l’Allemagne enivrée par son « orgueil de race, orgueil d’histoire, orgueil militaire, orgueil industriel, orgueil de comptoir » ; Ernest LAVISSE, « La Guerre », Art.cit, p.257. Il offre en spectacle « un peuple en état de démence collective », « jamais l’orgueil de race n’a été poussé à un si haut degré, avec un tel mépris de tout ce qui n’est pas germanique » ; Georges RIPERT, « L’idée du droit en Allemagne et la guerre actuelle », RIE, 1915, tome 69, pp.169-183, pp.182-183. Pour Maurice Vernes, la « notion du droit s’est effacée de leur esprit » ; VERNES Maurice, « Pour l’indépendance de l’érudition française », RIE, 1917, tome 71, pp.409-421, p.41

¹¹⁰⁴Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », Art.cit, p.254

l'élaboration d'un régime de responsabilité pour les contrevenants aux coutumes et aux lois de la guerre, posé par l'article 22 des Règlements¹¹⁰⁵. Pour Louis Renault qui y consacre deux études¹¹⁰⁶, c'est la conformité de ces « actes violents » avec le droit international qui leur enlève justement ce caractère criminel¹¹⁰⁷. Cette distinction entre l'acte de guerre à proprement parler et l'acte détachable répréhensible se retrouve notamment dans le Manuel allemand des lois de la guerre¹¹⁰⁸, que l'auteur prend pour preuve qu'une distinction avait déjà été identifiée¹¹⁰⁹. Le Fur, comme une grande partie de la doctrine¹¹¹⁰, partage le scepticisme de Louis Renault sur l'usage de sanctions indirectes, traditionnellement admis pour réprimer leurs infractions¹¹¹¹. Le recours aux représailles¹¹¹², qui se situent par nature « en dehors du droit », est forcément selon lui un « acte injuste » et contraire au droit des gens¹¹¹³. Ce serait « nous déconsidérer »¹¹¹⁴ ajoute-t-il. Il deviendrait dès lors plus difficile de « blâmer les Allemands »¹¹¹⁵. Pourtant, lorsqu'à lieu le bombardement aérien de Karlsruhe en juin 1916¹¹¹⁶, il est présenté par les autorités françaises comme un acte de représailles justifié par l'attitude de « nos adversaires »¹¹¹⁷.

Il est possible, d'après Louis Renault, de mettre en cause la responsabilité individuelle des auteurs des faits dénoncés, par le recours au droit pénal¹¹¹⁸, bien que les textes restent silencieux sur le sujet¹¹¹⁹. Or, pour Jean Graven, sur la base des travaux de

¹¹⁰⁵La question de la réparation des dommages de guerre et leur étendue qui interroge aussi sur une redéfinition des fonctions de l'État divise la doctrine ; MILET Marc, Les professeurs de droit citoyens..., Op.cit, p.113

¹¹⁰⁶Ce sujet avait fait précédemment l'objet d'une communication à la Société générale des prisons. Ces travaux sont reproduits dans la Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal. Louis RENAULT, « Dans quelle mesure le droit pénal peut-il s'appliquer à des faits de guerre contraires au droit des gens ? », *RPDP*, 1915, tome 39, volume n°3, pp.403-447. Dans la même revue en 1916, le rapport présenté par le professeur René Garraud ; GARRAUD René, « rapport sur l'application du droit pénal aux faits de guerre ; compétence et procédure », *RPDP*, tome 40, volume n°1 pp.13-42. Mais aussi, Louis RENAULT, « De l'application du droit pénal aux faits de guerre », *RGDIP*, 1918, tome 25, pp.5-29 et dans le *JDI* ; Louis RENAULT, *Journal du droit international*, 1915, tome 42, pp.313-339

¹¹⁰⁷Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, p.10

¹¹⁰⁸Louis RENAULT, *Ibid*, p.11

¹¹⁰⁹Alexandre MERIGNHAC, « De la sanction des infractions au droit des gens commises, au cours de la guerre européenne, par les Empires du Centre », *RGDIP*, 1917, tome 24, pp.5-58, pp.50-51. LOYANT Jean-Philippe, *Le concept de crimes...*, Op.cit, pp.62-63

¹¹¹⁰D'après Jean Graven, ce point de vue est partagé entre autres par Alexandre Mérignhac, page 242 de son *Traité de droit public international* (tome 1). Mais aussi, par Paul Pradier Fodéré au § 2740 de son *Traité de droit international public européen et américain* ou à la page 262 de l'ouvrage de Westlake John, *Etudes sur les principes du droit international* ; Jean GRAVEN, *Le difficile progrès du règne de la justice et de la paix internationales par le droit. Des origines à la Société des Nations*, in *Jura Homini ac Civis*, volume II, A Pedone, Paris, 1970, 602 p, p.464 (nbp 629)

¹¹¹¹LOYANT, *Le concept de crimes...*, Op.cit, p.60

¹¹¹²Jean-Philippe Préconisées notamment par Conan Doyle dans une lettre au Times publiée le 8 janvier 1916 ; in GRAVEN Jean, *Le difficile progrès du règne...*, Op.cit, p.462 (nbp 624)

¹¹¹³Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, p.9. Jean-Philippe LOYANT, *Le concept de crimes...*, Op.cit, p.60

¹¹¹⁴Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, p.28

¹¹¹⁵Louis LE FUR, « Guerre juste... », Art.cit, pp.373-374

¹¹¹⁶Jean GRAVEN, *Le difficile progrès du règne...*, Op.cit, p.463

¹¹¹⁷Communiqué officiel français après le bombardement ; cité in Jean GRAVEN, *Ibid*, pp.463-464

¹¹¹⁸Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, p.12

¹¹¹⁹Sauf cas spécifiques prévus par exemple aux articles 30 et 41 du Règlement ; Louis RENAULT, *Ibid*, p.15

Mérignhac, cette responsabilité pour les crimes de guerre est admise par la doctrine depuis le XIX^e siècle, comme par l'État-major allemand. La question n'est donc pas celle de leur caractère punissable mais plutôt des dispositions applicables¹¹²⁰ et de la compétence territoriale¹¹²¹. En effet, les seules mesures prévues par les conventions relèvent exclusivement du droit civil avec le régime indemnitaire¹¹²² visé par l'article 3 du Règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre. Une seule exception réside dans l'article 28 de la Convention de Genève dans sa version de 1906¹¹²³. Pour Louis Renault, qui développe cette idée devant la Société générale des prisons¹¹²⁴, chaque belligérant a même « le droit » mais surtout « le devoir » de réprimer ces violations¹¹²⁵ dans la mesure où la plupart des infractions aux Règlements de La Haye peuvent tomber sous l'application du Code de justice militaire et de manière subsidiaire, sous l'empire du droit pénal¹¹²⁶. D'ailleurs, dans une étude qu'il publie avec ses élèves, André Merignhac souscrit à cette idée selon laquelle le droit commun¹¹²⁷ est suffisant pour sanctionner les infractions aux conventions de La Haye et qu'il n'est pas nécessaire, « pour le moment du moins », d'adopter une législation spéciale¹¹²⁸.

L'importance et la « systématique » de ces crimes de guerre¹¹²⁹ inventoriés par les commissions d'enquête¹¹³⁰, interrogent sur la responsabilité finale de ces exactions qui

¹¹²⁰Jean GRAVEN, *Le difficile progrès du règne...*, Op.cit, p.466

¹¹²¹Cela pose un conflit de compétence entre le principe de territorialité consacré par l'article 28 de la Convention de Genève de 1906 et posé en France par l'article 7 du Code pénal. Mais du fait de la nature militaire, on est « allé au-delà du principe pur de la territorialité » par une modification de l'article 249 amendé par une loi de 1913. Cependant, en droit français, en vertu de l'article 7 du Code d'instruction criminelle, le principe dit de « quasi-territorialité » permet de réprimer les faits punissables lorsqu'ils « ont été commis en dehors de toute juridiction territoriale des pays lésés » et « quand ils sont attentatoires à la sûreté ou à un intérêt essentiel de l'État lésé » ; Jean GRAVEN, *Ibid*, pp. 469 et 471

¹¹²²Il serait « évidemment anormal, pour des États vainqueurs, d'avoir à envisager comme possible ou même probable le cas où l'État vaincu, après avoir subi des dévastations exécutées pendant quatre longues années avec une méthode implacable, se trouverait en fin de compte moins chargé d'impôts que ses vainqueurs ! » ; Louis LE FUR, « Guerre juste... », Art.cit, p.360

¹¹²³Jean GRAVEN, *Le difficile progrès du règne...*, Op.cit, p.461

¹¹²⁴Jean GRAVEN, *Ibid*, p.468 (nbp 635)

¹¹²⁵Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, pp.16-17

¹¹²⁶Louis RENAULT, *Ibid*, p.17

¹¹²⁷Pour Antoine Pillet, d'après un résumé de son ouvrage, *Les conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907. Etude juridique et critique*, réalisé par Louis Le Fur, « parmi les belligérants actuels [...] l'Italie et la Turquie par exemple, n'ont pas ratifié les conventions de 1907. Il est donc indiscutable qu'elles ne sont pas applicables à la guerre actuelle, et c'est un tort de reprocher aux Allemands – auxquels on peut adresser tant d'autres reproches fondés– de violer des conventions qui ne sont pas obligatoires pour eux » ; Louis LE FUR, « Analyses et comptes rendus », RDPSP, tome XXXV, volume n°3, p.477-488, p.481. Antoine PILLET, « La guerre actuelle et le droit des gens », *RGDIP*, 1916, tome 23, pp.5-31, pp.203-243 et p.423-471, pp.8 et 21

¹¹²⁸Alexandre MERIGNHAC, « De la sanction... », Art.cit, pp. 5 et 40

¹¹²⁹Paul FAUCHILLE, « Les attentats... », Art.cit, p.373

¹¹³⁰Par exemple, pour la Belgique : *Rapports sur la violation du droit des gens en Belgique et pour la France : Rapports et procès-verbaux d'enquête de la commission instituée en vue de constater les actes commis par l'ennemi en violation du droit des gens*. Mais aussi, la création le 25 janvier 1919 par la Conférence des Préliminaires de la paix d'une Commission de 15 membres deux membres pour chacune des Grandes Puissances et 5 membres élus par l'ensemble des Puissances à intérêts particuliers (États-Unis, Empire Britannique, France, Italie, Japon, Belgique, Grèce, Pologne, Roumanie, Serbie) pour étudier les responsabilités de la guerre. De plus, la sous-Commission qui a été créée, dites « des faits criminels », compile les

mettent en cause, écrit Paul Pic¹¹³¹, « des princes même, faisant partie du grand État-major ou de la famille impériale »¹¹³². Les professeurs Larnaude et La pradelle¹¹³³ vont pousser le raisonnement jusqu'à étudier le sommet de la chaîne de commandement avec la question des mesures pénales applicables à l'empereur Guillaume II, revenant alors sur la célèbre formule : « *princeps legibus solutus est* »¹¹³⁴. Cette prise de position, qui préconise la création d'une cour internationale *ad hoc* compétente pour le juger, et portée par une grande partie de la doctrine Alliée¹¹³⁵ reste controversée. Néanmoins, si les articles 227 à 230 (Partie VII)¹¹³⁶ du traité de Versailles organisent ces sanctions, les difficultés sont avant tout « de fait » et non de droit¹¹³⁷. Les réticences allemandes, la prudence des Alliés¹¹³⁸, et le refus des autorités néerlandaises d'extrader l'empereur, finissent par avoir raison de cette ambition¹¹³⁹. Pourtant, la dénonciation de ces crimes, qui étaient considérés jusqu'à présent comme inhérents à la guerre, et la réflexion par la doctrine d'un droit international encore en gestation, ont contribué à faire admettre la répression pénale des crimes internationaux et la levée de l'immunité de certains dirigeants¹¹⁴⁰. En droit, une étape vient d'être franchie¹¹⁴¹.

mémoires des différentes délégations (France, Belgique, Italie, Serbe (2), Grèce (3 dont une sur l'Arménie), Pologne et Roumanie)

¹¹³¹Paul PIC, « Violation systématique des lois de la guerre par les Austro-Allemands. Les sanctions nécessaires », p.243-268

¹¹³²Paul PIC, Ibid, p.244

¹¹³³Concernant la responsabilité de l'Empereur et de l'État Allemand : Ferdinand LARNAUDE et Albert de LA PRADELLE, « Examen de la responsabilité pénale de l'empereur d'Allemagne », *JDI*, 1919, tome 46, pp.131-159

¹¹³⁴Voir la Déclaration d'intention par le Premier ministre britannique évoquée dans une lettre du député des Landes, M. Bouyssou, adressée en 1916 à Aristide Briand et reproduite en 1917 dans le *Journal du Droit international* ; BOUYSSOU Léo, « Des sanctions à établir pour la répression des crimes commis par les Allemands en violation du droit des gens et des traités internationaux », pp.125-126, p.125. Mais aussi, en France, le *JO Ch. des Députés, Débats*, 15 septembre 1916, p.18000 ; Didier REBUT, *Droit pénal...*, Op.cit, p.534 (nbp 4)

¹¹³⁵Sur la question de la responsabilité pénale de l'empereur Guillaume II, il est possible de citer comme articles en langue anglaise : Quincy WRIGHT, « The legal liability of the Kaiser », *APSR*, vol 13, 1919. ADAMS William, « The American Peace Commission and the Punishment of Crimes committed during war », *LQR*, vol 39, 1923. CLARKE Floyde.R, « The statut of William Hohenzollern, Kaiser of Germany, under International law », *AKR*, vol 53, 1919. Jean-Philippe LOYANT, *Le concept de crimes...*, Op.cit, pp.63-65

¹¹³⁶Les professeurs Larnaude et La Pradelle, valident l'absence de prévision de la peine car ils estiment d'après Didier Rebut, que « la règle *nulla poena sine lege* ne vaut complètement que pour le droit le droit pénal interne » ; cité in REBUT Didier, *Droit pénal...*, Op.cit, p.535

¹¹³⁷Louis RENAULT, « De l'application... », Art.cit, p.22

¹¹³⁸Pour Louis Le Fur, « un Guillaume II est un Bonnot opérant sur une grande échelle », LE FUR Louis, « Guerre juste... », Art.cit, pp.371 et 373-374

¹¹³⁹Yves TERNON, *Genèse du droit...*, Op.cit, p.441

¹¹⁴⁰Didier REBUT, *Droit pénal...*, Op.cit, p.536

¹¹⁴¹Cet échec ouvre la voie à de nouveaux projets de création de juridictions pénales internationales, même si aucun d'entre eux, à l'exception de la CPJI, n'ont abouti. Didier Rebut, dans un chapitre préliminaire relatif aux sources historiques de la justice pénale internationale, en cite plusieurs exemples : le projet au côté de la CPJI, d'une Haute Cour de justice internationale chargée de juger les crimes « contre l'ordre public international et le droit des gens universel ». Mais, à défaut d'un travail préalable de codification, cette proposition du Comité consultatif des juristes n'a pas été retenue. A ce titre, voir l'article d'Henri Donnedieu de Vabres ; DONNEDIEU DE VABRES Henri, « La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle », *RIDP*, 1924, tome 1, volume n°1, pp.175-201 (n°19). Mais l'idée avait largement cheminée et de nombreux travaux relatifs à la question d'une juridiction internationale sont l'œuvre « de groupements de

Section 2. Les massacres de 1915

Les « troubles », écrit Georges Clemenceau, c'est « l'euphémisme officiel pour désigner le massacre méthodique des Arméniens »¹¹⁴² et c'est avec une « monotonie désespérante »¹¹⁴³ que le récit de ces crimes¹¹⁴⁴ est relaté par de nombreux témoins. Depuis l'indépendance grecque, les populations minoritaires subissent le contrecoup de la décomposition progressive de l'Empire¹¹⁴⁵. La Grande Guerre marque un tournant tragique¹¹⁴⁶. Les autorités ottomanes voient l'opportunité de s'émanciper du régime capitulaire qu'elles abolissent unilatéralement¹¹⁴⁷ par une note du 9 septembre 1914¹¹⁴⁸. Les crimes de l'année 1915 sont présentés par Herbert Adams Gibbons comme « la page la plus noire de l'histoire moderne » (§1)¹¹⁴⁹. Pourtant, si ces faits sont connus et bien documentés, la doctrine ne consacre que peu d'études sur la question¹¹⁵⁰. Durant l'entre-

juristes internationaux » comme l'Union interparlementaire (XXIII^e Conférence, Washington et Ottawa), l'Institut de droit international et l'Association internationale de droit pénal. Mais le projet le plus abouti fait suite à l'assassinat à Marseille, le 9 octobre 1934, du Roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie et du ministre français des Affaires étrangères, Louis Barthou, qui est suivie de l'adoption par une conférence diplomatique réunie à la demande de la SDN (saisie en vertu de l'article 11 alinéa 2 du Pacte) de la convention pour l'institution de la Cour pénale internationale (16 novembre 1937) compétente en matière de terrorisme, qui ne sera finalement jamais ratifiée. DONNEDIEU DE VABRES, « La répression internationale du terrorisme. Les conventions de Genève (16 novembre 1937) », RDILC, 1938, tome XIX, pp.37-74. EUSTATHIADES Constantin, « La cour pénale internationale pour la répression du terrorisme et le problème de la responsabilité internationale des États », RGDIP, 1936, pp.385-415. Sur l'intervention de la SDN ; SOTTILE Antoine, « Le terrorisme international », RCADI, 1938, volume III, pp.91-184, p.116 et s. Cependant, ces échecs montrent aussi « que la mise en place d'une juridiction pénale internationale peine à intervenir dans un cadre international où les relations internationales conservent un caractère strictement interétatique » ; REBUT Didier, Droit pénal..., Op.cit, pp.538-539. Mais aussi, l'œuvre majeure du juriste roumain, Vespasien Pella ; PELLA Vespasien, La criminalité collective des États et le droit pénal de l'avenir, Imp. de l'État, Paris-Bucarest, 1925, 360 p

¹¹⁴²Georges CLEMENCEAU, « préface », Les massacres d'Arménie : témoignages des victimes, 2^e ed, Mercure de France, Paris, 1896, 264 p, p.5-18, p.5

¹¹⁴³Georges CLEMENCEAU, *Ibid*, p.11

¹¹⁴⁴« Le régime d'exactions et de violences, dont le peuple turc lui-même ne souffre pas moins que les sujets arméniens du Sultan » ; Georges CLEMENCEAU, *Ibid*, p.10

¹¹⁴⁵Paul DUMONT, GEORGEON François, « La mort d'un Empire (1908-1923) », in Histoire de l'Empire Ottoman, MANTRAN Robert (dir), Fayard, 2015, 810 p, pp.577-648, p.619

¹¹⁴⁶Vincent CLOAREC, La France et la question de Syrie, 1914-1918, CNRS éd, 1998, Paris, 243, p.13

¹¹⁴⁷André MANDELSTAM, La justice ottomane dans ses relations avec les Puissances étrangères, A. Pedone, 1911, 2^e éd, 270 p, p. VIII. Le régime capitulaire qui permet d'extraire pour partie de la compétence territoriale d'un État des individus (étrangers) dont la condition juridique est soumise à la compétence juridictionnelle d'un État tiers. Charles Rousseau explique le développement depuis le traité du 1^{er} février 1535 entre François 1^{er} et Soliman le Magnifique, du régime capitulaire pour trois raisons : une première d'ordre religieux, qui permet de conserver les droits des populations chrétiennes ; une raison économique, il accorde depuis le Moyen-Age des exemptions et certains privilèges et enfin un motif, juridique avec le développement de la personnalité des lois ; Charles ROUSSEAU, Droit international public, Tome III, « Les compétences », Sirey Paris, 1977, 635 p, pp. 92-93. Vincent CLOAREC, LAURENS Henry, Le Moyen-Orient au 20^e siècle, Armand Colin, Paris, 2000, 255 p, p.12

¹¹⁴⁸« Chroniques des faits internationaux », RGDIP, 1914, tome XXI, pp.481-493, p.

¹¹⁴⁹ Anonyme, « La Suppression des Arméniens, méthode allemande, travail turc », Revue des Deux Mondes, 1916, tome 31, pp.531-560, p.553. Paul DUMONT, François GEORGEON, « La mort d'un ... », Art.cit, p.623

¹¹⁵⁰ Pendant la guerre, les études qui portent « sur les négociations secrètes comme sur la préparation de la paix après-guerre sont fréquemment échappées, rarement interdites ». Avec cette nuance, « à moins que ces interrogations sur l'après-guerre n'étudient la carte européenne en envisageant le point de vue des nationalités et des minorités ethniques et confessionnelles. La question arménienne est ainsi soigneusement éludée » ; Olivier FORCADE, La censure..., Op.cit, p.293

deux-guerres, sans l'ignorer¹¹⁵¹, cette histoire est occultée par l'évolution des traités de paix avec la Turquie. L'Arménie en sortira lésée d'une indépendance qui n'aura été qu'éphémère. Ainsi, Jacques Fouques-Duparc, dans sa thèse de doctorat, ne mentionne qu'à peine les « massacres nombreux » de 1915 (§2). Même s'il reconnaît qu'avec ces drames, on se trouve « en face d'une situation plus malheureuse encore que celle des Polonais »¹¹⁵². C'est finalement André Mandelstam, ancien résidant à Constantinople, qui réalise la plus importante étude contemporaine en langue française sur cette question ; il va la poursuivre jusqu'en 1926¹¹⁵³.

§1. Le martyre d'Arménie

L'Empire, meurtri par les pertes territoriales en Roumélie, se contracte autour de son noyau proche-oriental. L'entrée en guerre, malgré les incertitudes, est perçue par les autorités, au premier rang desquelles Enver Pacha, comme une revanche capable de conjurer les humiliations des dernières décennies¹¹⁵⁴. A l'intérieur des frontières, les crimes commis, qui visent à atteindre les revendications nationales bouleversent la composition ethnique de l'Empire. Malgré un contrôle très strict opéré par les autorités turques, les massacres de 1915 sont rapidement rapportés par la presse internationale. Les récits des témoins sont compilés¹¹⁵⁵ dans de nombreux opuscules¹¹⁵⁶, repris aussi dans le

¹¹⁵¹Les faits sont assez vite connus. A ce titre, Armenag Salmaslian avec René Grousset, dans un ouvrage publié en 1946, recensent la « bibliographie de l'Arménie ». Pour la période d'entre-deux-guerres, dans la division intitulée « droit et sociologie », hors travaux d'André Mandelstam, si les études en langue française sont assez nombreuses, elles sont moins l'œuvre de juristes que d'historiens, de sociologues, de philologues ou de religieux. Quelques ouvrages de droit qui traitent de la question arménienne ont été recensés et parmi eux : FANY Messoud, *La nation Kurde et son évolution sociale*, thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Paris, Paris, L. Rodstein, 1933, 288 p. Soutenue par l'ancien gouverneur de Djébel-Bereket. Gilbert GIDEL, Albert de LA PRADELLE, Louis LE FUR et MANDELSTAM André, *Confiscation des biens des réfugiés Arméniens par le gouvernement Turc*. Consultation donnée au Comité central des Réfugiés Arméniens, Imp. de Massis, Paris, 1929, 95 p. HAGOPIAN Guy, *L'agriculture et la propriété foncière dans l'Arménie moderne*, Thèse pour le doctorat en droit, Faculté de Droit, Université de Nancy, A. et L. Costantini, Philippeville, 1930, 110 p. Antoine MEILLET, « Note sur la loi fondamentale de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques », REA, 1923, tome III, pp.79-80

¹¹⁵²Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit.*, p.120

¹¹⁵³André Mandelstam publie de nombreux travaux sur la question arménienne. Après une longue étude réalisée dans *Le sort de l'Empire ottoman* et deux articles publiés, il clôture cette série avec *La Société des Nations et les puissances devant le problème Arménien* publié en 1926 V. RGDIP, 2^e série, tome IV, tome XXXIX, 1922 (2 études) et une 3^e mais une, seulement concerne la période avant et guerre

¹¹⁵⁴Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre mondiale et l'avènement du Moyen-Orient post-ottoman (1914-1924) », in DUPONT Anne-Laure, MAYEUR-JAOUEN Catherine, VERDEIL Chantal, *Histoire du Moyen-Orient : du XIX^e siècle à nos jours*, Armand Colin, Paris, 2016, 472 p, pp.154-194, p.154

¹¹⁵⁵Ainsi, lorsque le 1^{er} novembre 1918, en première page de l'Echo de Paris l'Académicien Pierre Loti tente de nuancer la portée de ces crimes, il déclenche une vague d'indignation ; « Je sépare complètement l'admiration que j'ai toujours eue pour le talent de romancier de M. Loti du désaveu absolu que ma conscience oppose à de tels écarts », Camille MAUCLAIR, lettre au directeur de la *Voix de l'Arménie*, in Auguste GAUVAIN, Camille MAUCLAIR, Herbert GIBBONS Adams, JEAN-François DESTHIEUX *ect*, *Réponses à Pierre Loti : ami des massacreurs*, Paris, Turabian, 1919, 64 p, pp.7-8, p.7

¹¹⁵⁶Pour Jean-Baptiste Racine, au regard des pièces historiques et des recherches récentes, « les faits doivent être considérés comme certains » ; Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide des Arméniens : origine et permanence du crime contre l'humanité*, Dalloz, 2006, Paris, 175 p, p. X

célèbre Livre bleu¹¹⁵⁷ de la diplomatie anglaise, largement exploité par André Mandelstam dans ses travaux (B). Or, ces exactions ont de tragiques antécédents historiques¹¹⁵⁸ (A). Les événements qui débute à Adana en 1909 sont, pour le juriste russe qui les rapporte, « la sombre chaîne qui lie [...] 1895 aux tueries organisées par les Jeunes-Turcs, en 1915 »¹¹⁵⁹.

A. Les précédents de 1895 et de 1909

André Mandelstam est l'un des rares juristes contemporains à avoir longuement étudiés ces événements. Dans son ouvrage, *Le Sort de l'Empire ottoman*, la question arménienne y occupe les trois quarts de la section relative aux « races non-turques de l'Empire ». Pour l'auteur, qui aura passé seize années à Constantinople, notamment comme Premier Drogman¹¹⁶⁰ de l'ambassade de Russie, c'est aussi un engagement personnel. En effet, s'il est un témoin privilégié des bouleversements qui déchirent l'Empire, le juriste, qui a supervisé l'avant-projet de réformes présenté en 1913¹¹⁶¹ est aussi un acteur des événements. D'ailleurs, son livre conserve une forte dimension programmatique et le lecteur ne manque pas d'y déceler par moment quelques congratulations *pro domo*. Le travail qu'il réalise (ouvrages et articles) s'appuie sur les nombreuses sources regroupées principalement dans les livres diplomatiques (jaune, orange et bleu). Les témoignages qui y sont compilés sont autant de preuves qui réfutent selon lui « les accusations perfides » formées « pour expliquer ou justifier les horribles massacres de 1915 »¹¹⁶², et contenus notamment dans *Vérité sur le mouvement révolutionnaire arménien*¹¹⁶³. Or pour André Mandelstam, ces crimes dont il dresse la généalogie ne sont pas seulement conjoncturels mais représentent une tragédie de plus au « long martyrologe » des populations

¹¹⁵⁷James Viscount BRYCE, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians in the Ottoman Empire, 1915-16 : documents presented to Viscount Grey of Fallodon, secretary of state for foreign affairs*, H.M. Stationery office, Sir Joseph Causton and sons printers, Londres, 1916, 684 p

¹¹⁵⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.187. Emile DOUMERGUE, *L'Arménie, les massacres et la question d'Orient : conférences, études et documents*, Foi et vie, Paris, 1916, 209 p

¹¹⁵⁹Depuis « les mémorables années 1894-1896 [...] la situation ne s'est aucunement améliorée » ; dépêche de M. de Giers, ambassadeur de Russie à Constantinople, datée du 26 novembre 1912, extraite par André Mandelstam du Livre Orange russe sur les Réformes en Arménie ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.206-207

¹¹⁶⁰André MANDELSTAM, Ibid, p.218

¹¹⁶¹André MANDELSTAM, Ibid, p.217

¹¹⁶²André MANDELSTAM, Ibid, pp.206-207 et plus généralement, pp.206-300

¹¹⁶³Les thèses turques sont exposées dans certains ouvrages comme, *Vérité sur le mouvement révolutionnaire arménien et les mesures gouvernementales*, Constantinople, Imp impériale, 1916, 17 p. *Aspirations et agissements révolutionnaires des Comités arméniens*, Istanbul, 1917, 302 p. RUSTEM BEY Ahmed, *La guerre mondiale et la question turco-arménienne*, Fred. Wyss, Berne, 1918, 202 p. KARA Schemsi, *Turcs et Arméniens devant l'Histoire*, Imp. nationale, Genève, 1919 ; cités in Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide des Arméniens...*, Op.cit, p.185. André Mandelstam estime que les éléments contenus dans *Vérité sur le mouvement...* ne sont « qu'un tissu de mensonges » ; MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, p.286

chrétiennes¹¹⁶⁴.

L'année 1856 marque, d'après l'auteur, le prologue de ces tensions¹¹⁶⁵ qui s'amplifient sous la période hamidienne (1876-1909). En effet, pendant la guerre de 1877-1878, la violence devient un exutoire à la défaite, pour les soldats qui battent en retraite¹¹⁶⁶. Chaque fois que l'Empire est amputé d'une partie de son territoire, la loyauté des allogènes que l'on présente comme trop lâches est mise en cause¹¹⁶⁷. L'auteur rapporte le cas très particulier des initiatives diplomatiques engagées par le Patriarche Nersèe Varjabédian en faveur de l'autonomie administrative du territoire. Ces démarches, largement exploitées par la propagande ottomane, André Mandelstam les interprète différemment. D'après le juriste russe, cette entreprise s'inscrit au contraire dans une stratégie Turque, afin de contrer d'éventuels projets d'annexion russe, avant que la présence des forces britanniques devant Constantinople ne la rende finalement caduc¹¹⁶⁸. L'article 61 du traité de Berlin, qui internationalise la question arménienne¹¹⁶⁹, combiné à la clause de non-discrimination de l'article 62¹¹⁷⁰, convertit cette demande de sauvegarde, *a minima*. En effet, elle se limite à l'engagement très souple pris par la Porte d'apporter¹¹⁷¹ des « améliorations » et des « réformes [...] dans les provinces habitées par les Arméniens » mais placées sous le contrôle des Puissances. L'auteur, qui s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de l'intervention d'humanité dans l'Empire¹¹⁷², au risque parfois de nier aussi son inhérente nature politique¹¹⁷³. Il justifie cette ingérence par l'échec du programme de modernisation¹¹⁷⁴ entrepris durant la période dite des Tanzimât (de 1839 à 1876) avec les décrets fondateurs *hatt-i sherif* de Gülhane (1839) et *hatt-i hümayûn* (1856)¹¹⁷⁵. En effet, confrontée à l'opposition des « autorités subalternes »¹¹⁷⁶ et malgré

¹¹⁶⁴André MANDELSTAM, *La Société des...*, Op.cit, p.3

¹¹⁶⁵André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.192

¹¹⁶⁶André MANDELSTAM, *Ibid*, p.193

¹¹⁶⁷André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.192-193. Cet argument est l'un des points développés par Pierre Loti dans son article « Les Turcs » publié en page 1 de l'Echo de Paris du 1^{er} novembre 1918

¹¹⁶⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.193

¹¹⁶⁹André MANDELSTAM, *La Société des ...*, Op.cit, p.332

¹¹⁷⁰Yves TERNON, *Les Arméniens, Histoire d'un génocide*, éd du Seuil, Paris, 1977, 315 p, p.54

¹¹⁷¹Article 16 du traité de San Stefano et Convention, dite de Chypre, du 4 juin 1878 signé avec la Grande Bretagne

¹¹⁷²Face à l'insuccès des réformes soumises sous les interventions des Puissances, « dans ces conditions il ne faut pas s'étonner si l'intervention étrangère ne s'arrêtait pas ». André MANDELSTAM, *La Société des...*, Op.cit p.9 et pp.29-30. GARIBIAN Sévane, « Génocide arménien et conceptualisation du crime contre l'humanité. De l'intervention pour cause d'humanité à l'intervention pour violation des lois de l'humanité », *Revue d'Histoire de la Shoah*, 2003, n° 177-178, pp.274-294, p.275

¹¹⁷³Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, p.4 (§21). N Dadrian, « origine et application du concept d'intervention d'humanité. Les enseignements tirés du génocide arménien » *Les cahiers de l'Orient*, 2000, n°57, p.21.

¹¹⁷⁴André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.191

¹¹⁷⁵Erdal KAYNAR, « L'opposition ottomane, le Comité Union et Progrès et la révolution de 1908 », in Annette BECKER, Hamit BOZARSLAN, Vincent DUCLERT, Raymond KEVORKIAN, *Le Génocide des Arméniens*, Armand Colin, Conseil scientifique international pour l'étude du génocide des Arméniens, Paris, 2015, 367 p, pp. 6-14, p.9. DUPONT Anne-Laure,

une volonté qu'il estime sincère d'opérer des transformations, ces réformes n'ont pas réussi à introduire notamment l'égalité entre les sujets, ni à opérer une laïcisation d'un pouvoir qu'il juge sévèrement¹¹⁷⁷. Chaque crise est selon lui l'occasion d'une « réédition des promesses » dont l'engagement ne tient que le temps de la menace d'une intervention. En effet, devant la persistance de ces exactions, les six Puissances parties au traité adressent une note au sultan, en septembre 1880. Elles lui rappellent, en vain, les obligations conventionnelles auxquelles il avait souscrit deux ans plus tôt¹¹⁷⁸. Mais, à partir du mois d'août 1894, les tensions inter-ethniques jusqu'alors plus diffuses sont exacerbées par le gouvernement¹¹⁷⁹. Pour l'auteur, elles prennent la forme « d'effroyables boucheries »¹¹⁸⁰, d'abord localisées à Sassoun, avant de s'étendre, de 1895 à 1896, et de gagner l'ensemble des territoires arméniens¹¹⁸¹. Les faits de ce terrible précédent sont répertoriés dans le « remarquable » *Livre jaune* (1893-1897) de la diplomatie française¹¹⁸² qui leur assure une publicité « dans toute leur hideur et atrocité »¹¹⁸³. Le bilan avancé est considérable. Les rédacteurs estiment à environ 100 000 (voire 200 000¹¹⁸⁴) le nombre de morts, à 2500 celui des villages ravagés et à un demi-million celui des Arméniens « précipités dans la misère »¹¹⁸⁵. Même Constantinople, normalement préservée, n'est pas

Catherine MAYEUR-JAUOEN, Chantal VERDEIL, *Le Moyen-Orient par les textes, XIX^e -XXI^e siècle*, Armand Colin, Paris, 2011, 444 p, p.23. Le premier décret promet à tous les sujets sans exception « une parfaite sécurité quant à leur vie, leur honneur et leur fortune, le respect de leurs droits légaux et une réforme du système fiscal allant dans le sens de l'équité ». Le second, de 1856, garantit « l'égalité de tous », « devant la justice et l'impôt, l'accès à tous à l'ensemble des instances administratives », la liberté de culte et la jouissance des immunités traditionnelles relatives par exemple à l'organisation interne des communautés, la capitation est supprimée et le service militaire généralisé (ou *bedel* comme contrepartie); Frédéric HITZEL, *Le dernier siècle de l'Empire ottoman (1789-1923)*, Guide Belles Lettres des civilisations, Paris, 2014, 319 p, p.85

¹¹⁷⁶Frédéric HITZEL, *Ibid*, p.85

¹¹⁷⁷Les mots employés par André Mandelstam sont durs : « les rayas restaient ployés sous le joug d'une administration fanatique, incapable et ignorante, les écrasant sous les impôts, taxes et taxations et ne sachant se maintenir que par la terreur perpétuelle et les massacres périodiques » ; André MANDELSTAM, *La Société des...*, *Op.cit*, p.5 et pp. 27 et 32

¹¹⁷⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.194. Marcel LEART, *La question arménienne à la lumière des documents*, Augustin Challamel, Paris, 76 p, pp.32-37

¹¹⁷⁹André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, pp.188 et 194. Au contraire, le point de vue des autorités ottomanes : « malgré cela l'élément arménien, établi dans l'Empire n'a non seulement pas su apprécier les bienfaits de la justice et de bien-être dont il jouissait, mais, tout au contraire, n'a pas manqué [...] de profiter de toute occasion pour créer des embarras et difficultés d'ordres intérieur et extérieur » ; in *Vérité sur le mouvement...*, *Op.cit*, p.3

¹¹⁸⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.336

¹¹⁸¹François SURBEZY, *Les Affaires d'Arménie et l'intervention des puissances européennes (de 1894 à 1897)*, Thèse pour le doctorat, Université de Montpellier, Faculté de Droit, 1911, Montpellier, Impr. Firmin et Montane, 83 p, p.16

¹¹⁸²En France, la dénonciation de ces massacres dépasse « les clivages partisans et parvient à rassembler des personnalités de camps différents voire opposés ». Le 3 novembre 1896 à l'Assemblée, Denys Cochin, Gustave-Adolphe Hubbard ou Jean Jaurès interpellent successivement le gouvernement sur cette question ; BOZARSLAN Hamit, « Logiques idéologiques, démographiques et économiques du génocide », in BECKER Annette, BOZARSLAN Hamit, DUCLERT Vincent, KEVORKIAN Raymond, *Le Génocide...*, *Op.cit*, pp.106-129, pp.123-125

¹¹⁸³André MANDELSTAM, « La Société des Nations... », *Art.cit*, p.336

¹¹⁸⁴Anne-Laure DUPONT, « Politiques impériales... », *Art.cit*, p.146

¹¹⁸⁵André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.197.

épargnée¹¹⁸⁶. Pour André Mandelstam qui reprend les conclusions du docteur Lepsius, les chiffres avancés ne laissent aucun doute possible sur la préméditation de ces actes¹¹⁸⁷. La mise en œuvre de ce plan, qui aurait été même « préparé depuis des années »¹¹⁸⁸, semble précipitée par la pression exercée par les Puissances¹¹⁸⁹. Ainsi, selon le juriste russe, le gouvernement ottoman entend disposer des Arméniens, objet des réformes imposées, pour écarter finalement la cause qui justifiait cette intervention extérieure¹¹⁹⁰. Enfin, le délitement du Concert européen en blocs antagonistes préfigure déjà les alliances de la guerre¹¹⁹¹ et facilite selon lui la commission de ces crimes.

L'arrivée au pouvoir des Jeunes-Turcs¹¹⁹² en juillet 1908, avec un programme libéral qui reprend la devise de la Révolution française (« Liberté, Égalité, Fraternité, Justice »), contraint Abdülhamid II à rétablir le 24, la Constitution qui est abolie depuis 1878. Le nouveau régime, perçu comme progressiste, incarne, pour les observateurs internationaux, un « esprit nouveau »¹¹⁹³ ressenti au sein même de la population arménienne¹¹⁹⁴. Mais l'optimisme de l'été est de courte durée et loin de réaliser l'apaisement espérée, les fractures se réveillent. Le changement de dialectique que suppose la réalisation du projet porté par les Arméniens (État de droit et égalité de sujets) est difficilement conciliable avec l'opinion de la composante majoritaire de l'Empire attachée à ses privilèges¹¹⁹⁵. Ce bouleversement des équilibres s'accommode d'ailleurs mal avec le nationalisme turc de la CUP¹¹⁹⁶ et le projet panturquiste de certains de ses membres¹¹⁹⁷. Après le coup d'État manqué du « 31 mars »¹¹⁹⁸ 1909, qualifié classiquement de

¹¹⁸⁶ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.196

¹¹⁸⁷ Johannes LEPSIUS, *Armenian und Europa. Eine Anklagschrift wider die christlichen Grossmächte and ein Aufruf an das christliche Deutschland*. Berlin-Westend, 1896, 246 p, p.20. En français, LEPSIUS Johannes, *L'Arménie et L'Europe. Un acte d'accusation contre les Grandes Puissances Chrétiennes*, Payot, Lausanne, 1896, 246 p. André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.197

¹¹⁸⁸ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.198

¹¹⁸⁹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.198

¹¹⁹⁰ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.195

¹¹⁹¹ André MANDELSTAM, *La Société des...*, *Op.cit*, p.19. MANDELSTAM André, *Le sort...*, *Op.cit*, p.202 et 203

¹¹⁹² Terme assez générique repris par la presse européenne qui désigne en fait « tous les opposants, y compris les membres des partis arméniens et des comités macédoniens » ; DUPONT Anne-Laure, « La Première Guerre... », *Art.cit*, p.140

¹¹⁹³ Louis LE FUR, *L'affaire...*, *art.cit*, p.63. Hamit BOZARSLAN, *Histoire de la Turquie contemporaine*, La Découverte, Paris, 2016, 127 p, p.11. Jean-Claude LESCURE, *Le Moyen-Orient...*, *Op.cit*, p.33

¹¹⁹⁴ André Mandelstam rapporte qu'en décembre 1907 à Paris, au Congrès du Comité Union et Progrès, les Arméniens étaient les seuls représentants des populations allogènes de l'Empire ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit*, p.203

¹¹⁹⁵ Akçura Yusuf, « Les trois systèmes politiques » du 28 mars 1904 est un manifeste en faveur du nationalisme turc

¹¹⁹⁶ Le Comité d'Union et Progrès (CUP), ancienne Union Ottomane, est un parti réformiste de la mouvance Jeune-Turque qui comprend aussi autour du prince Sabâhaddîn, le courant rival de l'Organisation de l'Initiative privée et de la Décentralisation

¹¹⁹⁷ Hamit BOZARSLAN, *Histoire de ...*, *Op.cit*, pp. 13-16, p.16

¹¹⁹⁸ Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », *Art.cit*, p.143

« réactionnaire »¹¹⁹⁹ par l'historiographie¹²⁰⁰, les massacres reprennent à Adana dans la province de Cilicie, qui avait été plus épargnée par les événements de 1895. Pour André Mandelstam, ils sont encouragés par les « autorités civiles et militaires » et facilités par la passivité coupable du gouvernement¹²⁰¹. Après les deux épisodes meurtriers (du 31 mars au 13 avril et du 25 au 28 avril¹²⁰²), le bilan humain est très lourd. Le nombre de victimes directes est estimé à environ 20 000 personnes. Dans un climat politique assez confus, les motivations qui ont poussé à commettre ces atrocités sont difficiles à identifier (poids économique, importance symbolique, situation géographique...). Amer, le juriste russe, « en présence de ces horreurs », incrimine « la lâcheté » des Jeunes-Turcs qui ont recours, pour se dédouaner, à la « légende assez usée d'une révolution arménienne »¹²⁰³. La réponse pénale est elle aussi timide et les peines des principaux responsables ne sont que « légères » lorsqu'ils ne sont pas acquittés pour ces faits¹²⁰⁴. En 1913, confrontée à la persistance de ces drames¹²⁰⁵ et à l'inertie du parti Jeunes-Turcs¹²⁰⁶ revenu au pouvoir¹²⁰⁷, la Russie présente, à la Conférence des ambassadeurs¹²⁰⁸ du 17 juin l'avant-projet de réformes spéciales destiné à apporter « l'apaisement aux provinces de la Turquie qui sont habitées par des Arméniens »¹²⁰⁹. Le texte décliné en 22 articles s'inspire pour partie des engagements contenus dans les traités précédemment approuvés par la Porte¹²¹⁰. L'article

¹¹⁹⁹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.203

¹²⁰⁰La représentation qu'engendre cette affirmation simplifie la complexité de la vie politique turque d'alors. Un contre-mouvement révolutionnaire supposerait sûrement un régime à tendance plus démocratique. Or, les Jeunes-Turcs réussissent à profiter de cette agitation pour éliminer de nombreux rivaux ; DUPONT Anne-Laure, « La Première Guerre... », Art.cit, p.143

¹²⁰¹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.203-204

¹²⁰²Pour André Mandelstam, « ce second massacre fut plus terrible que le premier, car dans l'intervalle les autorités turques avaient confisqué les armes qui avaient permis jusqu'alors aux Arméniens d'offrir une certaine résistance » ; MANDELSTAM André, *Ibid*, p.205

¹²⁰³André MANDELSTAM, *Ibid*, p.205

¹²⁰⁴André MANDELSTAM, *Ibid*, p.205

¹²⁰⁵Selon le juriste, après le retour des Jeunes-Turcs au pouvoir, « l'extermination des Arméniens lente mais sûre, continuait » au début de l'année 1913 ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.211 et p.243. Le juriste rapporte l'émotion du Patriarche arménien devant le Grand-Vizir le 18 mai 1913, extrait du Livre orange de la diplomatie russe (n°30) ; MANDELSTAM André, *Ibid*, p.213 (nbp 2)

¹²⁰⁶André MANDELSTAM, *Ibid*, p.217

¹²⁰⁷En juin 1912 une mutinerie éclate en Albanie, territoire pourtant fidèle à l'Empire ; Olivier BOUQUET, « L'Empire Ottoman (1789-1922) », in Olivier BOUQUET, Philippe PETRIAT, Pierre VERMEREN, *Histoire du Moyen-Orient de l'Empire ottoman à nos jours. Au-delà de la question d'Orient*, Publications de La Sorbonne, Libres Cours, Paris, 2016, 399 p, pp.19-52, p.46

¹²⁰⁸D'après André Mandelstam, le Catholikos des Arméniens, « conjure la Russie, « ancienne protectrice des Chrétiens de l'Orient » de prendre sous sa protection [...] le malheureux peuple arménien de l'Arménie turque » (Depuis le traité de Kutchuk-Kaïnardji de 1774). Tiré de la dépêche de l'ambassadeur de Giers du 26 novembre 1912, repris en ouverture du Livre orange (n°1) ; cité in André MANDELSTAM, *Le sort...*, pp.207-208 (nbp 1)

¹²⁰⁹D'après le télégramme adressé le 24 mai par l'adjoint du ministre impérial des Affaires étrangères, M. Nératow, aux ambassadeurs de Russie à Paris, à Berlin, à Vienne et à Rome ; tiré du Livre orange (n°32) et cité in André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.214-215 (nbp 1)

¹²¹⁰Dans son dispositif, l'avant-projet russe reprend le mémorandum des ambassadeurs de France, de Grande-Bretagne et de Russie relatif aux réformes en Arménie (mars-avril 1895), le projet des réformes administratives (mars-avril 1895), le décret

1^{er} organise ainsi le territoire en une entité provinciale unique, la plus « homogène que possible » (§3) avec le regroupement en une province unique de six vilayets (Erzérourm, Van, Bitlis, Kharpout, Sivas) à l'exception de certaines parties expressément mentionnées au §1 (Hekkiari, partie sud du Séert, Bichérik, Malatia).

Aux Kurdes, l'article 2 accorde une autonomie administrative distincte, placée sous la direction d'un gouverneur « sujet ottoman chrétien, ou, de préférence, un Européen nommé par Sa majesté Impériale » pour 5 ans avec l'assentiment des Puissances. Chef du pouvoir exécutif local (article 3 §1), il dispose aussi, avec les §2 et §3 de l'article 3, d'attributions exclusives en matière de maintien de l'ordre. La compétence législative et budgétaire, avec un périmètre « au moins aussi étendu » que celui prévu par les articles 82 à 93 du projet de 1880 (article VII §2), est dévolue à une Assemblée provinciale (article VII§1) qui se réunit une fois par an en session ordinaire (article VI§1) ou extraordinaire suivant les modalités posées au §2¹²¹¹. André Mandelstam a le souci d'une représentation équilibrée des différents groupes ethniques qui composent l'Arménie. En effet, le nombre de sièges de l'Assemblée doit être réparti à égalité entre les musulmans et les chrétiens (article V §1). Cette obligation de parité est également reproduite pour les Conseils administratifs auprès du gouverneur général (article IV alinéa d) et des Sandjaks (article VIII §2), pour les assesseurs des cours d'assises ambulantes (article X §5), pour la composition des forces de l'ordre (article XI §1) et pour les fonctionnaires et les juges de la Province (article XIII §1). De plus, des dispositions spécifiques garantissent à chacun des droits culturels. Ainsi, le caractère officiel des trois principales langues de la province (turc, arménien, kurde) est reconnu par l'article XV. Mais si la liberté d'enseignement est assurée avec l'article XVI, pour les élèves des écoles privées, l'apprentissage du turc reste obligatoire (article XVI §5). A la nation arménienne¹²¹², l'avant-projet reconnaît « l'inviolabilité » des droits et des privilèges acquis en vertu du *Sahmanatroutiounde* 1863 et des bérats octroyés par les Sultans (article XVIII). L'article XVII prévoit la restitution des terres usurpées ou à défaut, une compensation. Enfin, pour assurer leur bonne

sur les réformes en Arménie du 20 octobre 1895, le projet de loi des vilayets de la Turquie d'Europe du 11-23 août 1880, la loi des vilayets de 1913, et les protocoles et règlements relatifs au Liban ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.218

¹²¹¹A l'initiative du Gouverneur général ou à la demande des 2/3 de l'Assemblée (article VI §2). La durée du mandat est de 5 ans (article VI §1) mais le gouverneur général peut la dissoudre (§3). Dans ce cas, les électeurs doivent être convoqués dans les 2 mois (§3). Les modalités de vote sont prévues à l'article XIV

¹²¹²L'article XX stipule que « des dispositions spéciales, conformes à l'esprit des principes ci-dessus énoncés, seront élaborées pour améliorer le sort des Arméniens habitant hors des limites de la province et spécialement en Cilicie »

exécution qui fait tant défaut avec les traités précédents, dans la continuité de l'article 61, les articles XXI et XXII¹²¹³ placent ces garanties sous la sauvegarde internationale des Puissances¹²¹⁴.

Les États membres de la Triplice, qui veulent ménager la susceptibilité de la Turquie, s'opposent au projet qui leur est soumis. De son côté, la Porte qui espère être déchargée de ses sujétions, engage comme preuve de sa « bonne volonté » des réformes générales dans l'Empire. Elles écartent cependant les solutions ciblées et ne parviennent à satisfaire ni la Russie ni ses alliées, qui n'y voient qu'un trompe l'œil destiné à éloigner cette ingérence, sans en régler la cause¹²¹⁵.

Les principaux points de crispations qui demeurent entre les parties, identifiés par le Livre orange (au n°147), touchent en effet le cœur même du projet de réforme. André Mandelstam en identifie certains : l'entité administrative unique prévue par l'article I^{er}, la question de la représentation égalitaire prévue à l'article V (lui préférant la proportionnelle), les mesures agraires de l'article XVII et l'interdiction de migration (article XIX) destinée à stabiliser l'équilibre ethnique dans le territoire¹²¹⁶. Passées les résistances, les plénipotentiaires s'accordent sur une version amendée, certes réduite mais œuvre de compromis¹²¹⁷ : adoptée le 26 janvier 1914, elle entre en vigueur le 8 février¹²¹⁸. Le programme retenu dans sa nouvelle version revient sur la fusion administrative initialement prévue (article I^{er}) en divisant l'Anatolie orientale en deux secteurs distincts dotés chacun d'un parlement. Cependant, des inspecteurs sont substitués au gouverneur général, mais les modalités de désignation demeurent inchangées (nommés par le Sultan sur proposition des puissances) ainsi que leur marge d'intervention (révocation, nomination des agents et contrôle sur l'administration). Le texte amendé maintient aussi l'égalité entre les groupes ethniques et la garantie internationale posée par l'article 61 du traité de Berlin. Cependant, confronté de nouveau à l'opposition de la Turquie et dans un souci de consensus, seule condition de sa réussite, ce projet est une nouvelle fois retouché par les parties. Pour André Mandelstam, qui voit son travail de nouveau épuré, les dispositions du

¹²¹³L'article XI §2 place l'organisation et le haut commandement des corps de police et de gendarmerie (§1) à des officiers européens au service de la Turquie

¹²¹⁴André MANDELSTAM, *Ibid.*, pp. 218-222

¹²¹⁵Livre orange (n°54) ; André MANDELSTAM, *Ibid.*, pp.224-225

¹²¹⁶André MANDELSTAM, *Ibid.*, pp.230-233

¹²¹⁷André MANDELSTAM, *Ibid.*, p.235

¹²¹⁸Yves TERNON, *Les Arméniens...*, *Op.cit.*, p.189. André MANDELSTAM, *Le sort...*, *Op.cit.*, p.237-238. « L'Accord sur les réformes arméniennes », *Le Temps*, 11 février 1914, p.1

texte définitif, « déjà diminuées », enlèvent aux « malheureux Arméniens encore quelques lambeaux des réformes russes »¹²¹⁹. Il concède, malgré « les lacunes », que la signature de l'accord du 8 février 1914 est un « moment très important dans l'histoire du peuple martyr de l'Asie »¹²²⁰. C'est un « grand progrès », finit-il par conclure¹²²¹.

B. La tragédie de 1915

Aussitôt approuvée, aussitôt répudiée. Avec le début de la guerre, la Turquie, débarrassée de « toutes les entraves de l'intervention d'humanité »¹²²², cesse d'appliquer les réformes et renvoie aussitôt les deux inspecteurs généraux européens chargés d'en contrôler l'exécution et arrivés seulement quelques mois auparavant¹²²³. André Mandelstam dénonce le cynisme de cette décision qui vise selon lui une stratégie plus radicale : celle de remplacer ces mesures « par la suppression de ceux auxquels elles étaient destinées »¹²²⁴. Ainsi, au printemps 1915, délesté de tout contrôle international, le gouvernement Jeune-Turc, d'après des estimations qui seront par la suite réévaluées à la hausse, fait massacrer ou « périr par la faim, la soif et les maladies [...] près d'un million des sujets arméniens de la Turquie »¹²²⁵. Or, selon lui, ce bilan humain très élevé ne peut avoir été réalisé qu'au prix d'une planification méthodique¹²²⁶, supervisée par les membres

¹²¹⁹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.235

¹²²⁰André MANDELSTAM, *Ibid*, p.236

¹²²¹Les inspecteurs « nomment tous les fonctionnaires inférieurs et présentent à la nomination de la Porte les fonctionnaires supérieurs », avec comme corollaire, un pouvoir de révocation à l'exception des valis, qui suit dans ce cas une procédure particulière devant le Conseil des ministres. De plus, « les forces militaires des secteurs sont à la disposition des inspecteurs généraux pour l'exécution des mesures prises dans les limites de leurs compétences ». Enfin, « la solution des conflits agraires et le recensement sont placés sous la surveillance directe des inspecteurs généraux ». Mais aussi, le texte assure une répartition proportionnelle aux contributions du budget de l'enseignement de chaque vilayet à chaque nationalité. L'officialité des trois langues est maintenue, cette mesure n'avait d'ailleurs pas été contestée. Les dispositions relatives à l'égalité sont plus limitées et plus longues à mettre en œuvre dans la pratique. Ainsi, dans les forces de l'ordre (police et gendarmerie), cette obligation ne concerne que les postes vacants à pourvoir (sauf avis contraire des inspecteurs). Pour les fonctions publiques, cette garantie apparaît plus comme un objectif, « le principe d'égalité sera appliqué « autant que possible » » (avec aussi l'appréciation des inspecteurs). Enfin, la représentation des Arméniens dans les conseils généraux des Vilayets est assurée. Cet acte peut être comparé « relativement à son importance politique intrinsèque [...] au firman de 1870 qui a créé l'Exarchat bulgare ». Appréciation qui « nous paraît entièrement juste » pour André Mandelstam ; André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.239-242. Anne-Laure Dupont est plus réservée. Selon elle, « le projet ne fait que creuser un peu plus les ressentiments de part et d'autre » ; Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », *Art.cit*, p.161

¹²²²André MANDELSTAM, *La Société des...*, Op.cit, p.III

¹²²³Les deux inspecteurs, M. Westenenk, un Néerlandais, et M. Hoff, un Norvégien, *La société des ...*, p.41. L'auteur dénonce aussi les modifications contractuelles apportées qui réduisaient sensiblement les compétences des inspecteurs ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.247

¹²²⁴André MANDELSTAM, *Ibid*, p.245

¹²²⁵André MANDELSTAM, « La Société des... », *Art.cit*, p.341. André MANDELSTAM, *La Société des...*, Op.cit, p.III

¹²²⁶André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.283. Si Anne-Laure Dupont ne doute pas de la décision prise pour les éliminer, elle est plus prudente sur ce plan « d'extermination préétabli » ; Anne-Laure DUPONT, « La première Guerre... », *Art.cit*, p.165

du Comité central du CUP (*Ittihad*)¹²²⁷. Pour André Mandelstam, ces crimes sont l'épilogue d'un processus plus ancien, enclenché « depuis un siècle », qui tend « vers l'idéal de l'État ottoman turquifié »¹²²⁸. Ses travaux sont alimentés par de nombreuses sources, témoignages¹²²⁹ et notes diplomatiques par exemple¹²³⁰, contenues pour l'essentiel dans une publication du Comité suisse de l'Œuvre de secours aux Arméniens et dans le célèbre *Livre bleu* anglais¹²³¹. Les dépositions des victimes, de leurs proches ou de témoins oculaires, y sont compilées, inventoriées et classées suivant la méthode du *Livre bleu* qui est reproduit par André Mandelstam¹²³². Ces faits sont par ailleurs corroborés par les récits des nationaux de nombreux États neutres (Danois¹²³³, Suisse¹²³⁴, Américain¹²³⁵ par exemple)¹²³⁶ qui les complètent et qui surtout, les accréditent. Les observations rapportées par les ressortissants allemands, peu suspects de partialité, sont les plus accablants¹²³⁷. Le

¹²²⁷Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, pp. 36 et 42

¹²²⁸MANDELSTAM André, *La Société des ...*, Op.cit, p.28. CHALIAND Gérard, TERNON Yves, *Le génocide...*, Op.cit, p.30.

¹²²⁹Pourtant, les contrôles exercés sur les voyageurs sont très stricts, les douaniers saisissent tous les morceaux de papier, les courriers sont contrôlés ; Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Ibid*, p.43

¹²³⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.245

¹²³¹ Nombre de ces faits ont été repris par les pays de l'Entente dans des ouvrages de propagande, mais « la véracité du contenu et le devoir méticuleux d'humanité ont clairement primé sur leur insertion dans la propagande de guerre ou d'après-guerre ». Le *Ambassador Morgenthau's Story* d'Henry Morgenthau publié en 1918 est moins rigoureux dans ses dénonciations ; Hans-Lukas KIESER, « Témoins européens et américains », *Le génocide des Arméniens*, pp.61-68, p.65 ; « bien que le Livre bleu ait pu être utilisé par la Grande-Bretagne comme arme de propagande contre un pays qu'elle combattait en 1916, il alimente toute l'historiographie par l'ampleur et la qualité de sa documentation, et la mise à jour de ce qui sera qualifié, à partir de la Seconde Guerre mondiale, de « génocide » ; Anne-Laure DUPONT, Catherine MAYEUR-JAOUEN, Chantal VERSEIL, *Le Moyen-Orient...*, Op.cit, pp.70-71. Paul DUMONT, François GEORGEON, « La mort d'un ... », Art.cit, p.624

¹²³²Les documents sont classés suivant un ordre d'importance : a. Témoignages publiés par l'éditeur d'un journal allemand, b. Documents écrits par des Allemands, c. Documents écrits par d'autres témoins oculaires, d. Documents écrits par des Arméniens et des Syriens ; BRYCE James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp. XXXVI-XXXVII. MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, pp.245-246 (nbp 3)

¹²³³Par exemple, à Erzindjan le témoignage de deux infirmières de la Croix-Rouge de nationalité danoise ; James Viscount BRYCE, , TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.246-254 (n°62). Cité in André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.257-261. Hans-Lukas KIESER, « Témoins... », Art.cit, p.63

¹²³⁴*Quelques documents sur le sort des Arméniens en 1915-1916*, publié en 1916 à Genève par le Comité suisse de l'œuvre de secours aux Arméniens

¹²³⁵Par exemple, le témoignage rapporté par Miss Mary Graffam, supérieure de l'école américaine de filles à Sivas ou celui d'un professeur américain resté anonyme, sur des événements de juin 1915 ; BRYCE James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp. 305-309 (n°78) et pp.336-348 (n°87). Cités in MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, p.258. Mais aussi, le rapport à charge du consul américain Leslie A. Davis écrit le 11 juillet 1915 de la ville de Kharpout ; cité in Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, pp.53-55. La presse anglo-saxonne se fait largement l'écho de ces massacres. Ainsi, le New York Times publie, dans son édition du 1^{er} décembre 1915, la lettre de Théodore Roosevelt à Samuel Dutton. L'ancien président dénonce le manque de fermeté du gouvernement américain ; CHALIAND Gérard, TERNON Yves, *Ibid*, pp.74-75. Hans-Lukas KIESER, « Témoins... », Art.cit, p.63 et pp.64-65

¹²³⁶André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.245 et 250

¹²³⁷Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, pp.49-53. Les auteurs rapportent d'ailleurs, page 50, les craintes exprimées par l'ambassadeur d'Allemagne à Constantinople, le Baron Freiherr Von Wangenheim : « les déportations massives et brutales dans les provinces orientales ne sont pas basées sur des considérations seulement militaires [...] d'exterminer la race arménienne dans l'empire turc » ; cité in Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Ibid*, p.50. Ils citent un autre exemple, celui du correspondant allemand de la Kölner Gazette, Harry Stuermer, présent sur place. Devant le refus de publier ses articles, il écrit, en 1917, *Deux ans de guerre à Constantinople : études morale et politique Allemandes et Jeunes-Turques*, publié en France par la Librairie Payot. Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Ibid*, pp.60-69. Enfin, l'étude des archives de la Wilhelmstrasse est une précieuse source d'informations pour comprendre la connaissance de ces crimes par les autorités allemandes, son embarras et la vague de protestation suscitée par le récit de ces faits ; Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Ibid*, pp.69-74. André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.245

plus connu reste celui rédigé par le Dr Lepsius, pasteur allemand et président de la *Deutsche Orientalische Mission* et de la *Deutsche Armenische Gesellschaft*, qui arrive à Constantinople en juillet 1915, au plus fort de la répression¹²³⁸. De retour en Allemagne au terme d'une enquête qui l'a conduit en Suisse, en Roumanie et en Bulgarie, il jouit d'une certaine autonomie d'action permise par les autorités¹²³⁹. La politique de sensibilisation qu'il mène, malgré les critiques dont il est l'objet, trouve un certain écho au sein des milieux chrétiens. En 1916, ses travaux, consignés dans un ouvrage intitulé *Rapport secrets sur les massacres d'Arménie*¹²⁴⁰, sont publiés avec l'autorisation tacite du gouvernement qui ne le censure pas immédiatement¹²⁴¹.

En préambule, le Dr Johannès Lepsius tient à justifier sa démarche qui est loin de faire consensus. Il estime que la loyauté due à un allié (« notre fraternité d'armes ») ne doit pas « nous » empêcher « de remplir les devoirs de l'humanité »¹²⁴². Sinon, ce serait la crédibilité politique de l'Allemagne devant les actes commis par la Turquie qui serait engagée¹²⁴³. D'ailleurs, l'étude des archives diplomatiques qu'il publie au sortir de la guerre ne laisse aucune équivoque possible sur la connaissance de ces crimes par les autorités allemandes. En effet, le 7 juillet 1915, l'ambassadeur Wangenheim alerte la chancellerie¹²⁴⁴ sur l'intention du gouvernement ottoman « d'exterminer la race arménienne »¹²⁴⁵. Cependant, ces dénonciations ne sont qu'un palliatif, une maigre compensation pour une diplomatie alors tenue par les enjeux du conflit.

Pour André Mandelstam, lorsque la guerre est déclarée le 2 novembre 1914, les Arméniens de Turquie répondent « parmi les premiers » à la mobilisation générale¹²⁴⁶,

¹²³⁸Sur la base des données fournies par Raymond Kévorkian : pour le mois de juillet, ce sont 96 convois contre 21 pour le mois de mai et 321 150 personnes déportées ; KEVORKIAN Raymond Haroutioun, « La première phase de la destruction : déportations et massacres (avril-août 1915) », in Annette BECKER, Hamit BOZARSLAN, Vincent DUCLERT, Raymond KEVORKIAN, *Le Génocide...*, Op.cit, pp.47-60, p.60

¹²³⁹Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.51

¹²⁴⁰Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret du Dr Johannès LEPSIUS sur les massacres d'Arménie*, Payot et Cie, Paris, 1918, 329 p

¹²⁴¹Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.51. Même s'ils sont distribués avec une certaine discrétion, 20 000 copies sont distribuées en Allemagne ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.305

¹²⁴²Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p.3

¹²⁴³Johannès LEPSIUS Dr, *Ibid*, p.6

¹²⁴⁴Après la guerre, le Dr Johannès Lepsius publie, dans *Deutschland und Armenien 1914-1918*, paru en 1919, les archives de la Wilhelmstrasse. A ce titre, voir par exemple le rapport du 28 juillet 1915 du consul d'Erzeroum Von Scheubner-Richter (n°123) : « après la guerre, nous n'aurons plus d'Arméniens en Turquie, a dit textuellement une personne autorisée ». Mais aussi, le rapport du 3 janvier 1916 Rössler, consul à Alep (n°226) : « un ingénieur allemand, qui était occupé, pendant les événements décisifs, à la construction du chemin de fer de Bagdad, à Ras-ul-Ain et à Telle-Abiad [...] a donné des rapports émouvants qui permettent de se rendre compte de l'extermination consciente et voulue des déportés par les organes du gouvernement turc » ; cités in Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, pp.69-74, p.71

¹²⁴⁵André MANDELSTAM, *La Société des...*, Op.cit, p.49

¹²⁴⁶Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.39. Cependant, Anne-Laure Dupont évoque les difficultés de recrutement. La mobilisation des soldats « se heurte à de fortes résistances en Anatolie orientale et dans les provinces

alors que certains d'entre eux seulement (une fraction assez faible) en étaient exemptés contre le paiement du *bedel*¹²⁴⁷. Durant l'hiver, dans les campagnes en partie vidées des hommes partis à la guerre, les troupes ottomanes de retour du front, échaudées par les défaites militaires contre les Russes en Transcaucasie, se livrent à toutes sortes de crimes¹²⁴⁸. Ainsi, ce qui pouvait apparaître comme des exactions liées aux vicissitudes les plus tragiques de la guerre à partir du décret du 25 février 1915, ces crimes sont institutionnalisés¹²⁴⁹. Le désarmement d'une partie des soldats arméniens amorce le drame qui se prépare. « Quelques milliers » de conscrits sont basculés vers des unités non combattantes, au sein de bataillons ouvriers, avant d'être sommairement exécutés¹²⁵⁰. Une nouvelle étape est franchie au début du printemps. Le décret du 22 avril généralise et complète cette mesure en ordonnant la réquisition des armes détenues par les populations civiles. Si les capacités de défense des Arméniens sont en très grande partie neutralisées, ce décret permet de donner un vernis de légalité aux pressions exercées lors des fouilles, des interrogatoires et des perquisitions mais aussi, d'après Raymond Kévorkian, « d'ancrer la population arménienne dans un statut de suspect »¹²⁵¹. Quelques jours après les mouvements de Van (20 avril), dans la nuit du 24 au 25 avril, à partir d'une liste établie par Ali Münif, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, les membres de l'élite arménienne, d'abord localisée à Constantinople, sont arrêtés et transférés dans des camps des vilayets d'Angora et de Kastamonu, avant d'être assassinés¹²⁵². Les partis et associations arméniens sont aussi interdites. A la mi-mai, Talat Pacha ordonne (officiellement) leur déportation des vilayets orientaux d'Erzerum¹²⁵³. Sans être uniforme selon les régions, cette politique d'extermination est systématisée¹²⁵⁴. Elle « aboutit toujours au même résultat » : la

arabes, essentiellement chez les non-musulmans ». Mais, s'il y a des désertions surtout entre 1916-1918, « il n'y a pas de mutineries » ; Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.156. De nombreux arméniens combattent aussi dans les rangs de l'armée impériale russe. La question de la désertion est fondamentale, elle a été « un élément central du discours de légitimation de la violence » ; Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, p.52

¹²⁴⁷Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, p.52

¹²⁴⁸Depuis décembre, les populations locales payent souvent le prix des défaites militaires. Le reflux, vers la Turquie, des éléments de la III^e armée turque ayant survécu à la déroute de Sarikamish de janvier 1915 s'accompagne de pillages et de meurtres ; Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.39

¹²⁴⁹Ce décret est considéré par Raymond Haroutioun Kévorkian comme l'une des premières mesures du programme de liquidation des Arméniens ; KEVORKIAN Raymond Haroutioun, « La première phase... », Art.cit, pp.53-54

¹²⁵⁰Raymond Haroutioun KEVORKIAN, *Ibid*, pp.53-54

¹²⁵¹Raymond Haroutioun KEVORKIAN, *Ibid*, p.56

¹²⁵²L'inculpation des principaux chefs henchakistes internés depuis fin juillet 1914, dont le procès dure de mi-mai à mi-juin 1915 est « l'opportunité (pour les Jeunes Turcs) de formaliser publiquement ses reproches à la nation arménienne » qui s'accompagne d'une « intense campagne de stigmatisation » ; Raymond Haroutioun KEVORKIAN, *Ibid*, pp.55-56

¹²⁵³Olivier BOUQUET, « L'Empire... », Art.cit, p.50. LEPSIUS Johannès Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p.34. Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, p.58

¹²⁵⁴Johannès Dr LEPSIUS, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p.34

destruction de l'élément ethnique allogène, en l'espèce arménien, en tant qu'individu mais aussi en tant que corps social distinct¹²⁵⁵. Ainsi, la violence se répand et les déportations s'intensifient¹²⁵⁶. Ces opérations s'étendent à la Cilicie et à l'Anatolie de l'Ouest¹²⁵⁷. A partir de données récentes, la population transférée de force tous les mois (de mai à août inclus) est évaluée à plus de 200 000 personnes¹²⁵⁸. Avec la loi du 27 mai 1915, couplée à la déclaration du Conseil des ministres du 30 mai¹²⁵⁹, les autorités maquillent rétroactivement ces déportations en leur donnant l'apparence « d'une action légale »¹²⁶⁰. Pourtant, le recours à un « semblant d'équité » par les références formelles aux droits de l'homme¹²⁶¹, ne parviennent pas à travestir l'arbitraire de ces mesures qui se révèlent être terriblement efficaces dans la réalisation de ce macabre dessein¹²⁶². Pour parvenir à un tel résultat, le parti se fait assister de l'IAMM, le Directeurat pour l'installation des Tribus et des Immigrants¹²⁶³, et d'un groupe paramilitaire, créé dès août 1914 par Enver Pacha, l'Organisation spéciale¹²⁶⁴. Cette dernière, à la composition très hétérogène, est chargée d'exécuter les basses œuvres du parti¹²⁶⁵. Ainsi, nombreux sont les déportés qui perdent la vie sur place ou durant le voyage¹²⁶⁶, souvent victimes « d'horribles atrocités » recensées

¹²⁵⁵André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp. 254-255. Mais aussi, avec l'abolition, le 11 août 1916, de la Constitution arménienne de 1863 ; MANDELSTAM André, *Ibid*, pp.284-285

¹²⁵⁶Raymond Kévorkian souligne une différence dans la gestion de ces transferts forcés : les provinces orientales considérées comme historiques ont été visées en priorité avec des mesures immédiates, les déportations de l'ouest de l'Anatolie (colonies d'Anatolie, Thrace, Cilicie) plus tardives, et apparaissent « comme une mesure complémentaire ». A l'Est, ces déportations s'accompagnent d'une « extermination immédiate des hommes, conscrits ou pas, ou une utilisation rationnelle de leur force de travail », mais à l'ouest, « les hommes ont été déportés avec leurs familles » ; KEVORKIAN Raymond Haroutioun, « La première phase... », Art.cit, pp.58-59. Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.9. « La déportation n'a pas été exécutée uniformément dans tout l'Empire » ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.254-255

¹²⁵⁷Paul DUMONT, François GEORGEON, « La mort d'un ... », Art.cit, p.623

¹²⁵⁸Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Op.cit, p.60. Dr Johannès LEPSIUS, *Le Rapport secret...*, Op.cit, pp.9-14. André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.254-255

¹²⁵⁹Les auteurs ne donnent pas exactement la même date. Ainsi, pour Yves Ternon, c'est le 26 mai que le ministre de l'Intérieur, Talaat Pacha envoie au grand Vizir un communiqué concernant les déportations. Pour le décret, il retient la date du 27 mai ; CHALIAND Gérard, TERNON Yves, *Le génocide...*, Op.cit, p.47. Mais aussi, par René Rouquet dans son rapport à l'Assemblée nationale ; ROUQUET René, Assemblée nationale, « Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères, sur la proposition de loi (n°895) relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 », du 28 mai 1998 (n° 925), 46 p, p.13. Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, p.7 (§23). Mais, pour Raymond Kévorkian, le Conseil des ministres présidé par Said Halim « ratifie la loi de déportation, le 26 mai 1915 » ; Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », *Art.cit*, p.48

¹²⁶⁰Raymond Haroutioun KEVORKIAN, *Ibid*, p. 50

¹²⁶¹Gérard CHALLIAND, Yves TERNON, *Le Génocide...*, Op.cit, p.7.

¹²⁶²Une note de protestation rédigée par le gouvernement russe au nom des pays de l'Entente est publiée par l'agence Havas le 24 mai ; CHALLIAND Gérard, TERNON Yves, *Ibid*, p.45. RACINE Jean-Baptiste, *Le génocide...*, Op.cit, p.5. MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, p.279. Paul PAINLEVE, *France et Arménie*, Paris, Turabian, 1919, 22 p, p.8

¹²⁶³Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, pp.47-49

¹²⁶⁴Paul DUMONT, François GEORGEON, « La mort d'un... », Art.cit, p.621. Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.163

¹²⁶⁵Par exemple, André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.257-261

¹²⁶⁶André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.245-254 et pp.257-259. Parmi les nombreux témoignages, il reproduit dans son ouvrage une scène d'horreur extraite d'un témoignage rapporté dans le Livre bleu : « près d'Erzindjan, des milliers de cadavres avaient créé un tel barrage dans l'Euphrate que le fleuve s'était détourné de son cours sur une distance de cent yards » ; cité in MANDELSTAM André, *Ibid*, p.261. BRYCE James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.233-235 (n°56), p.235. Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, pp.48-49

par l'auteur et commises avec la complicité des autorités¹²⁶⁷. Les témoins rapportent¹²⁶⁸ des actes de tortures et de mutilations¹²⁶⁹, de viols¹²⁷⁰, d'enlèvements, de vexations et autres humiliations, des pillages et rackets. Ils évoquent aussi les maladies, la saleté des convois, la faim et la soif¹²⁷¹. Lorsque les populations parviennent à destination dans les camps de concentration¹²⁷², vers la gare de Konia, de Bozanti, Mamoura, d'Islahiyé, de Radjo, Katma et Azaz, de Bab et d'Akhtérim, de Lalé et Téfridjé, de Mounboudj, d'Alep¹²⁷³, de Mârra, de Ras ul-Aïn, de Meskéné, de Dipsi, d'Abouharar, de Hamam, de Sébka/Rakka, de Deir-Zor/Marat, de Mossoul ou dans ceux partant d'Alep vers Jérusalem (Homs, Damas...)¹²⁷⁴, le dénuement est le plus total et les supplices se poursuivent¹²⁷⁵.

Pour Jean-Baptiste Racine, la stratégie du CUP repose sur deux piliers¹²⁷⁶ : les « massacres de masse et la déportation de masse »¹²⁷⁷. Les mesures d'exception sont justifiées par une intense campagne de propagande qui exploite et amplifie les troubles liés à une menace d'insurrection qui serait imminente¹²⁷⁸. Ce sont des « racontars » pour André Mandelstam, qui admet néanmoins que les Arméniens ont pris les armes, « dans les cas où il se voyaient menacés d'un massacre »¹²⁷⁹. Il « faut bien reconnaître » ajoute-t-il, que les membres de la communauté des régions de Van, de Bitlis, de Mouch et de Sassoun, « n'ont pas poussé le loyalisme jusqu'à se laisser massacrer sans résistance »¹²⁸⁰. Le 24 mai 1915, les puissances alliées, dans une déclaration commune transmise à l'agence Havas, font savoir qu'en présence de « ces nouveaux crimes de la Turquie contre l'humanité et la civilisation [...] », « tiendront personnellement responsables les membres

¹²⁶⁷Par exemple, André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.260, 267 et 274

¹²⁶⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.261-266 et pp.266-270. LEPSIUS Johannès Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, pp.152-169. Par exemple, BRYCE, James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment...*, Op.cit, pp.421-425 (n°109), pp.455-458 (n°117), pp.487-489 (n°124)

¹²⁶⁹MANDELSTAM André, *Ibid*, 273-276. Par exemple, BRYCE, James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.83-87, p.85 (n°22), pp.88-91, p.90 (n°23), pp.172-174, p.173 (n°38), pp.349-355, p.351 (n°88)

¹²⁷⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.260 et 274. DUPONT Anne-Laure, « La Première Guerre... », Art.cit, p.163. LEPSIUS Johannès Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, pp.21-22. BRYCE, James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.222-227, p.225 (n°53)

¹²⁷¹« Au début les déportés reçurent du gouvernement un kilo de pain par tête et par mois (non point par jour !) », d'après un rapport rédigé par un employé allemand du « Chemin de fer de Bagdad » ; cité in CHALIAND Gérard, TERNON Yves, *Le génocide...*, Op.cit, pp.56-60, p.56. MANDELSTAM André, *La Société des...*, Op.cit, p.43

¹²⁷²André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit pp.267-270

¹²⁷³Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p. 25

¹²⁷⁴Paul DUMONT, François GEORGEON, « La mort d'un ... », Art.cit, p.623. Au total, d'avril à décembre 1915, ce sont 1 040 782 Arméniens qui ont été déportés ; chiffres cités par Raymond Haroutioun KEVORKIAN, « La première phase... », Art.cit, p.60

¹²⁷⁵Varoujan ATTARIAN, *Le génocide des Arméniens devant l'ONU*, Ed complexes, Paris, 1997, 140 p, p.20

¹²⁷⁶Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, OP.cit, p. XVIII

¹²⁷⁷Jean-Baptiste RACINE, *Ibid*, p.XV. BOZARSLAN Hamit, *Histoire de ...*, Op.cit, pp.20-21, DUMONT Paul, GEORGEON François, « La mort d'un ... », Art.cit, p.623

¹²⁷⁸Gérard CHALIAND, TERNON Yves, *Le génocide...*, Op.cit, p.42, 46-47 et 49

¹²⁷⁹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.248

¹²⁸⁰André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.249 et 252. Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, pp.14-15 et pp.112-113

du gouvernement ottoman ainsi que ceux de ses agents qui se trouveraient impliqués dans de pareils massacres »¹²⁸¹. Jean-Baptiste Racine estime que cette référence politique explicite aux crimes contre l'humanité et à celles contenues dans la clause dite « de Martens » (avec les « lois de l'humanité ») intégrée dans les Conventions de La Haye, préfigurent les transformations du droit positif au sortir de la Seconde Guerre mondiale¹²⁸². Cependant, cette référence, qui a ici remplacé opportunément la « chrétienté » de la version russe¹²⁸³, est aussi dans « l'air du temps »¹²⁸⁴. Ainsi, le terme de « lèse-humanité », assez à la mode¹²⁸⁵, est d'ailleurs employé quelques années plus tôt, entre autres, par Emile Zola dans *J'accuse* ou par Théodore Ruysen en 1914¹²⁸⁶. A l'inverse, les auteurs apportent une nuance, certes circonscrite mais d'importance, à leurs accusations. Ils rapportent les témoignages de solidarité exprimés par de nombreux sujets ottomans, turcs notamment, qui ont refusé d'appliquer ces mesures¹²⁸⁷, qui les ont retardées¹²⁸⁸, enfreintes ou simplement désapprouvées¹²⁸⁹.

¹²⁸¹ « En présence de ces nouveaux crimes de la Turquie contre l'humanité et la civilisation, les gouvernements alliés font savoir publiquement à la Sublime Porte qu'ils tiendront personnellement responsables les membres du gouvernement ottoman ainsi que ceux de ses agents qui se trouveraient impliqués dans de pareils massacres » ; cité in Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, pp.5-6. André MANDELSTAM, *Le sort...*, p.279. Gérard CHALIAND, Yves TERNON, *Le génocide...*, Op.cit, p.45

¹²⁸² « La notion de crimes contre l'humanité apparaît pour la première fois dans le champ des relations internationales, sous la forme de « crime de lèse-humanité », dans la déclaration du 18 mai 1915 [...] Mais elle entre définitivement dans le droit pénal international au lendemain de la deuxième guerre mondiale » ; RIVERO Jean, MOUTOUH Hugues, *Libertés publiques*, tome II, PUF, Paris, 2003, 269 p, p.12. Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, p.7 (§24)

¹²⁸³ Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, pp.6-7 (§23)

¹²⁸⁴ Certains auteurs, comme Jean-François Roulot, considèrent cette formule comme le fruit du hasard ; ROULOT Jean-François, *Le crime contre l'humanité*, L'Harmattan, Paris, 2002, 442 p, p.76. Cité in RACINE Jean-Baptiste, *Le génocide...*, Op.cit, p.9 (nbp 19)

¹²⁸⁵ Maxime LEROY, *La Société des Nations. Guerre ou Paix ?*, Pedone, Paris, 1932, 237 p, p.42

¹²⁸⁶ RUYSEN Théodore, « La force et le droit », *Revue de métaphysique et de morale*, 1914, tome 22, pp.849-869, p.866. En 1794, cette même notion de « crime de lèse-humanité » est invoquée par les conventionnels pour justifier l'abolition de l'esclavage

¹²⁸⁷ Cités par exemple in, André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.277. Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p.89

¹²⁸⁸ André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.277

¹²⁸⁹ De nombreux exemples sont rapportés par Johannès Lepsius et André Mandelstam ou dans le *Livre bleu* : les « citoyens musulmans notables ont souvent protesté contre les horreurs commises et parfois même ont taché de les empêcher » ; MANDELSTAM André, *Ibid*, p.276 et James BRYCE, Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.651-653. LEPSIUS Johannès Dr, *Le Rapport secret...*, Op.cit, p.101. « Ici aussi, la population turque a, à différentes reprises, élevé des protestations contre la déportation des Arméniens » ; LEPSIUS Johannès Dr, *Ibid*, p.147. « Un nombre considérable de fonctionnaires du gouvernement, comme le vali d'Alep, Djélal Bey, les mutessarifs de Malatia, Nati Bey et Rachid pacha, et beaucoup de caïmacans, ont résisté, avec ou sans succès, à l'exécution des mesures [...] La population turque, qui vivait partout en paix avec les Arméniens, a souvent désapprouvé la déportation de ses concitoyens et élevé des protestations » ; LEPSIUS Johannès Dr, *Ibid*, p.178 et MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, pp.277, 279 et 281-283. BRYCE, James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.231-232, p.231 (n°55) et pp. 233-235, p.233 (n°56). « Entre Marach et Aintah, la population musulmane d'un village voulait donner de l'eau et du pain à un convoi de cent familles, mais les soldats accompagnant le convoi s'y opposèrent » ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.266 et BRYCE, James Viscount, TOYNBEE, Arnold, *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.169-171, p. 170 (n°37). « On ne doit pas oublier qu'il y a des Mahométans qui réprovent les cruautés qu'on exerce contre les Arméniens » ; extrait du Rapport d'un employé allemand du « Chemin de fer de Bagdad » cité in CHALIAND Gérard, TERNON Yves, *Le génocide...*, Op.cit, p.49

§2. *L'Empire et ses allogènes*

La fin du XIX^e siècle marque le basculement d'une identité ottomane vers l'idée nationale. La population turque, dont l'élite avait jusqu'alors rejeté cette forme d'identité, évolue « brutalement au tournant de l'année 1913 »¹²⁹⁰. Les craintes de déclassement et les pertes territoriales¹²⁹¹, l'absence de réformes agraires, les différences sociologiques, renforcent une méfiance déjà latente du noyau turc qui se conçoit comme le peuple matriciel, selon le projet panturquiste ou touraniste¹²⁹², envers les populations allogènes. Ces dernières, comme les Arméniens, sont souvent suspectées « de connivence avec l'ennemi et de nourrir les velléités de révolte »¹²⁹³. Ainsi, le massacre des Assyro-Chaldéens (A) est moins connu pourtant, les centaines de milliers de morts ont pour conséquence « la quasi-disparition de cette communauté dans certaines régions »¹²⁹⁴. Dans un contexte où s'entremêlent « rivalités impériales et nationales, traversée d'objectifs coloniaux concurrents »¹²⁹⁵, les revendications des mouvements arabes vers l'autonomie puis, pour l'indépendance (Protocole de Damas produit par al-Fatât) marquent le début d'une sévère répression (B).

A. *Le sort des Assyro-Chaldéens*

Dans le prolongement de son étude sur les Arméniens, André Mandelstam se penche sur le sort des populations assyro-chaldéennes. Majoritairement chrétiennes, elles sont désignées sous différents vocables¹²⁹⁶. Les Assyro-Chaldéens sont araméens ou syriaques par leur langue¹²⁹⁷. Mais, si l'on fait référence, comme critère de définition, à l'élément religieux¹²⁹⁸, ils sont chaldéens rattachés à Rome avec son patriarche à Mossoul,

¹²⁹⁰ Stéphane YERASIMOS, « L'obsession territoriale ou la douleur des membres fantômes », in VANER Semih (dir.), *La Turquie*, Fayard/CERI, Paris, 2005, 733 p, pp.39-60, p.42

¹²⁹¹ Barbara LOYER, « La définition de la géographe », in *L'Atlas des minorités*, Le Monde/ La Vie, Hors-Série, p.19

¹²⁹² Portée en Hongrie par le Comte Pál Teleki

¹²⁹³ Sylvia CHIFFOLEAU, Norig NEVEU, Matthieu REY, Anne-Claire de GAYFFIER-BONNEVILLE, TURIANO Anna-Laura, TANNOUS Manon-Nour, *Le Moyen-Orient : 1876-1980*, Atlande, Paris, 2017, 766 p, p.125

¹²⁹⁴ Sylvia CHIFFOLEAU, Norig NEVEU, Matthieu REY, GAYFFIER-BONNEVILLE Anne-Claire de, TURIANO Anna-Laura, TANNOUS Manon-Nour, *Ibid*, p.125

¹²⁹⁵ Sylvia CHIFFOLEAU, Norig NEVEU, Matthieu REY, Anne-Claire de GAYFFIER-BONNEVILLE, TURIANO Anna-Laura, TANNOUS Manon-Nour, *Ibid*, p.128

¹²⁹⁶ « Assyriens, Chaldéens, Syriaques, Nestoriens, Jacobites, Araméens, les Assyro-Chaldéens sont appelés *Aïssors* ou *Assoris* par les Arméniens, *Suriyani* par les Turcs », se sont « les héritiers des peuples assyrien, babylonien, chaldéen et araméen de l'antique Mésopotamie » ; Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? 1915 : le génocide assyro-chaldéo-syriaque*, éd du Cerf, 2014, Paris, 300 p, p.14

¹²⁹⁷ André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.331

¹²⁹⁸ « Les Assyriens d'aujourd'hui sont avant tout des chrétiens chez qui se perpétue une hérésie détachée du catholicisme au V^e siècle » ; Joseph Thomas DELOS, « Les Assyriens d'Irak et la Société des Nations », *RGDIP*, TOME VIII, Tome XLI, pp.460-495, p.461

nestoriens¹²⁹⁹ rattachés au patriarche de Qotchanès¹³⁰⁰, syriaques orthodoxes jacobites, syriaques catholiques ou d'obédience protestante¹³⁰¹.

Durant l'année 1915, appelée *Seyfo-Seypa* (« année de l'épée »), ils connaissent « un sort comparable » à celui des Arméniens¹³⁰². D'après des estimations il y aurait eu plus de 250 000 victimes en Turquie et en Perse¹³⁰³ (soit 750 000 en tout¹³⁰⁴), toutes confessions confondues¹³⁰⁵. Ces faits sont rapportés par une abondante documentation produite en langues russe, anglaise¹³⁰⁶, allemande (avec les travaux du docteur Lepsius), italienne¹³⁰⁷ ou française¹³⁰⁸. Ainsi, dès janvier 1915, la tragédie est confirmée « d'une manière irréfutable »¹³⁰⁹. Pourtant, peu de juristes contemporains aux événements se sont penchés sur la question¹³¹⁰. A l'exception d'André Mandelstam, les quelques travaux qui les mentionnent, interviennent postérieurement à l'occasion de l'affaire de Mossoul. Ainsi, dans le cadre du conflit sur le partage des frontières, qui oppose l'Empire ottoman et les britanniques de l'Irak¹³¹¹, une étude de la SDN dirigée par le général estonien Laidoner¹³¹² leur est consacrée. De telles références se retrouvent aussi dans des articles de Joseph-Thomas Delos¹³¹³ et de Louis Le Fur publiés dans la *RGDIP*¹³¹⁴. Ces faits sont ainsi

¹²⁹⁹Pour Joseph Yacoub, ce terme est impropre. L'auteur fait référence à « l'ancienne Eglise de l'Orient »

¹³⁰⁰Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.163

¹³⁰¹Joseph YACOUB, *Les minorités...*, Op.cit, p.272

¹³⁰²Joseph YACOUB, Claire YACOUB, *Oubliés de tous. Les Assyro-Chaldéens du Caucase*, Les éditions du Cerf, Paris, 2015, 316 p, p.130. DUPONT Anne-Laure, « La Première Guerre... », p.163

¹³⁰³Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, p.23

¹³⁰⁴Joseph YACOUB, *Les minorités...*, Op.cit, pp.272-273

¹³⁰⁵Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.23-24

¹³⁰⁶Abraham Yohannan, *The Death of a Nation*, 1916. William Walker Rockwell, *The Pitiful Plight of the Assyrian Christians in Persia and Kurdistan*. SCHAUFFLER PLATT Mary, *The war Journal of a Missionary in Persia*, Chicago, Woman's Presbyterian Board of Missions of the Northeast, 1915

¹³⁰⁷Rapport du Consul général d'Italie à Trébizonde, novembre-décembre 1915 p.460.

¹³⁰⁸En dehors d'André Mandelstam, on peut par exemple citer Joseph abbé NAAYEM, *Les Assyro-Chaldéens et les Arméniens massacrés par les Turcs, 1920 (témoin oculaire)*. Eugène abbé GRISSELLE, *Syriens et Chaldéens, leurs martyres, leurs espérances, 1914-1917*

¹³⁰⁹Pour Joseph Yacoub, « la précision et la factualité de ces très nombreux documents confirment d'une manière irréfutable la tragédie » ; Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.21-23

¹³¹⁰Joseph YACOUB, *Ibid*, p.32

¹³¹¹Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.163

¹³¹²La question du sort des Assyro-Chaldéens se poursuit après la guerre, notamment lors du partage des frontières entre la Turquie et l'Irak (1923 et 1926), qui n'avait pas été résolu par le traité de Lausanne à cause notamment du vilayet (pétrolière) de Mossoul et du Hakkari. Le tracé de la ligne dite « de Bruxelles », n'étant pas définitive, en vertu de l'article 3 alinéa 2 du traité de Lausanne, le Conseil de la SDN est saisi. Une commission est instituée par la SDN, composée d'un représentant suédois, belge et hongrois. Le rapport qu'elle présente à le 16 juillet 1925 évoque le problème des Assyro-Chaldéens et « la nécessité de sa protection » dans le 2^e territoire transféré à la Turquie (voir le §2, chapitre V, III^e partie du rapport). Il appartient au général estonien Johan Laidoner, d'enquêter spécifiquement sur le sort des populations allogènes frontalières. Son rapport du 14 décembre 1925 comprend en annexe un memorandum, « accablant pour la Turquie », selon les mots de Joseph Yacoub. Des massacres, des déportations et des vexations sont constatés à l'égard des réfugiés présents en Irak. Ces informations sont corroborées par diverses sources diplomatiques britanniques rapportées à la SDN. Ces actes qui se poursuivent en 1926 et en 1933 (en Irak), se répètent quelques décennies plus tard comme au Tour Abdin, en 1964, et au Bet Zabde. En 1995, on ne comptera plus que 15 000 Assyro-Chaldéens en Turquie ; Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.221-226 et pp.230-231

¹³¹³Delos Joseph-Thomas, *Les assyriens d'Irak et la SDN, RGDIP 1934*, pp.460-495. Basile Nikitine, *Une petite nation victime de la guerre...* Revue des Sciences politiques, 1921, pp.148-156.V. aussi Livre aussi de l'abbé Eugène Griselle

essentiellement relayés par voie de presse¹³¹⁵ ou de publications d'œuvres chrétiennes¹³¹⁶. Mais, comme pour les crimes précédemment étudiés, le *Livre bleu* qui consacre plus de cent pages à ces drames, reste une fois de plus « une contribution majeure »¹³¹⁷ pour comprendre la tragédie. Toynbee et Bryce y synthétisent¹³¹⁸ les témoignages de nombreux observateurs¹³¹⁹, membres le plus souvent des congrégations religieuses présentes sur place¹³²⁰. Malgré ces sources à disposition qui sont très largement utilisées par André Mandelstam, le sujet souffre toujours, près de cent ans après les faits, d'un « manque de visibilité »¹³²¹. Plus laconiquement, l'ancien Vice-consul de Russie à Ourmiah estime pour sa part dès 1921, qu'on « ne s'y intéresse pas »¹³²².

Les exactions débutent en septembre-octobre 1914¹³²³ par une incursion des troupes turco-kurdes dans la plaine d'Ourmiah¹³²⁴ en territoire perse, pourtant neutre¹³²⁵. Les crimes commis sont les premières manifestations des massacres qui suivront dans six provinces turques. D'abord localisée, la répression s'étend d'après le Docteur Lepsius, aux vilayets de Van, dans les sandjaks de Van et de Hakkari, fortement implantés dans dix cazas¹³²⁶ et de Diarbékir¹³²⁷, qui est pourtant, « en dehors des théâtres de guerre »¹³²⁸. Elle s'étend dès le début du mois de mai 1915 au vilayet de Kharpout puis dans ceux de Bitlis,

¹³¹⁴Louis LE FUR, « L'affaire de Mossoul », art.cit, p.72, p.76, sur les informations recueillies par l'abbé Paulus Bédaré de Zakho, transmis à la SDN via l'Union catholique d'études internationales.

¹³¹⁵Le Gaulois (25 juillet 1916, p.1), l'Homme libre mais aussi, l'Asie française encore le Bulletin de l'œuvre des Ecoles d'Orient (mai-juin 1916), La Croix (12 janvier 1920 et 28 mars 1923 ; Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.32 et 91

¹³¹⁶Joseph YACOUB, *Ibid*, p.92

¹³¹⁷Joseph YACOUB, *Ibid*, p.22

¹³¹⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, op.cit, p.331 (nbp 1)

¹³¹⁹YACOUB Joseph, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, p.39

¹³²⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.332-334.

¹³²¹Selon l'auteur, la cause n'est pas liée à un manque d'information : il y a de nombreux témoignages. A la différence des Arméniens, selon lui, « les Assyro-Chaldéens n'étaient pas nombreux et souffraient d'un manque de reconnaissance comme communauté indépendante. Géographique, ils étaient séparés les uns des autres, dispersés et éloignés des centres de décision [...] Sociologiquement, leur population était majoritairement rurale [...] allant d'exode en exode, ils manquaient d'un pouvoir territorial propre, compact, national et protecteur » et le manque de relais, Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.27-28

¹³²²Basile NIKITINE, « Une petite nation victime de la guerre : les Chaldéens », *RSP*, 1921, pp.602-625, p.602

¹³²³Joseph Yacoub aux pages 119 à 134, étudie les antécédents à 1915

¹³²⁴Cette partie de l'Azerbaïdjan iranien est sous domination russe depuis la convention anglo-russe de 1907 débutent après le retrait des troupes russes dans la région frontalière d'Ourmiah et de Salamas en Iran ; YACOUB Joseph, *Ibid*, pp.20 et 135, pp.41-43 pour les témoignages des Sœurs de Saint-Vincent-de-Paul de la Mission lazarisite sur ces « troubles »

¹³²⁵Sur la très grande confusion qui règne en Perse, qui se retrouve malgré elle comme théâtre des opérations ; DUPONT Anne-Laure, « La Première Guerre... », p.159

¹³²⁶La population assyro-chaldéenne du Hakkari estimé à environ 100 000 personnes, est essentiellement répartie dans dix cazas : Djoulamerk, Albaq, Gavar, Shemdinan, Mahmoudi, Nordouz, Tchal, Beit-ul-Chébab, Oramar, Amadia ; Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, pp.136-138, p.137

¹³²⁷D'après Joseph Yacoub qui reprend les chiffres de Jacques Rhétoré, les chiffres avancés donnent, pour le vilayet de Diarbékir, 144 185 disparus dont 64 175 Syriaques et 10 010 Chaldéens ; Joseph YACOUB, *Ibid*, p.141

¹³²⁸Johannès LEPSIUS Dr, *Le Rapport secret...*, OP.cit, pp.88-89. Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ? ...*, Op.cit, p.141

principalement dans le sandjak de Séert « totalement dévasté et ruiné »¹³²⁹, et dans ceux d'Alep et de Trébizonde¹³³⁰. Les méthodes comme les motivations présentent de nombreuses similitudes avec les exactions commises contre les Arméniens¹³³¹. Les arrestations arbitraires de notables précèdent souvent des scènes de pillages et de spoliations, de tortures et de déportations¹³³². Les massacres se poursuivent au sein même de la mission française où certains membres de la communauté avaient trouvé refuge¹³³³. Les viols sont aussi systématisés¹³³⁴. Comme pour les Arméniens, ces crimes sont « justifiés » par les autorités par « (l') infidélité » et la « déloyauté des populations non turques ». Prétexte « fallacieux » tient cependant à préciser Joseph Yacoub¹³³⁵.

B. Les sujets syriens de l'Empire

Le macabre énoncé d'André Mandelstam se poursuit avec les sujets syriens de l'Empire. Cependant, l'auteur ne donne pas de précision sur les frontières précises de l'aire géographique qu'il étudie. Il est vrai que sa délimitation pose quelques difficultés à la diplomatie française. En effet, il faut se fonder sur les travaux du ministère des Affaires étrangères réalisés en 1913 pour identifier, quoique imparfaitement, l'espace en question. Selon cette étude, la Syrie comprendrait le Mont-Liban (avec depuis 1912 le port de Jounié), les vilayets de Beyrouth et de Damas, une partie de celui d'Alep et la mutassarifiyya de Palestine¹³³⁶.

Les faits rapportés par le juriste russe conduiront à la mort de près de 100 000 personnes pour le seul Liban¹³³⁷. Bien que les données soient imprécises, elles font état d'une fourchette de 300 à 500 000 morts, sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des communautés religieuses¹³³⁸. La presse, avec par exemple l'*Al-Ahram*, journal chrétien lancé à Alexandrie en 1876, ou *Le Temps*¹³³⁹, avec son correspondant au Caire, informe

¹³²⁹Joseph YACOUB, *Ibid*, p.139

¹³³⁰Joseph YACOUB, *Ibid*, pp.142-143

¹³³¹Joseph YACOUB, *Ibid*, p.18

¹³³²Joseph YACOUB, *Ibid*, p.20

¹³³³André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.332

¹³³⁴James Viscount BRYCE, Arnold TOYNBEE, , *The treatment of Armenians...*, Op.cit, pp.100-104, p.103 (n°27), pp.119-150 (n°31) p.131, pp.161-163, p.161 (n°35). MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, p.333. Une conférence sur les souffrances des Assyro-Chaldéens, L'Asie française, août-novembre 1919, pp.238-242

¹³³⁵Joseph YACOUB, *Qui s'en souviendra ?*, op.cit, p.275

¹³³⁶ Ministère des Affaires étrangères, Turquie, 120, 3-16, note de la « commission des Affaires syriennes », 3 mars 1913 ; cité in CLOAREC Vincent, *La France et la question de Syrie, 1914-1918*, CNRS éd, 1998, Paris, 243 p, p.38 (nbp 97)

¹³³⁷André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.342

¹³³⁸Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.160

¹³³⁹Par exemple, *Le Temps*, 27 juin 1916, p.2

sur la situation¹³⁴⁰. Or, ces tragiques évènements qui s'inscrivent dans un contexte régional particulièrement troublé sont complexes. Sur la base d'un rapport du Comité Union et Progrès de 1916 cité par André Mandelstam, les autorités cherchent une nouvelle fois de se débarrasser « de fait » de la tutelle internationale qu'exercent sur cette partie du territoire ottoman les puissances occidentales¹³⁴¹. Il s'agit aussi de mener une politique centralisatrice qui mettrait fin au régime dérogatoire du Petit-Liban soutenu par les États de l'Entente¹³⁴². En effet, à la suite du conflit druzo-chrétien¹³⁴³ et sous la pression européenne, le règlement organique du 9 juin 1861¹³⁴⁴ accorde un statut d'autonomie au Mont-Liban¹³⁴⁵. La version amendée du 6 septembre 1864 (le firman de 1861 n'a jamais été appliqué à la lettre) le place sous l'autorité d'un gouverneur (*mutassarif*) chrétien ottoman mais non libanais (article 1^{er} des deux textes), Dahoud Pacha¹³⁴⁶, dont les pouvoirs sont détaillés aux articles 6 et 10 (organisation de la justice et nominations), à l'article 14 (pouvoir exécutif) et à l'article 15 (recouvrements de l'impôt). Il est assisté par un conseil administratif de 12 membres (article 2) composé, dans la nouvelle rédaction, suivant une représentation proportionnelle de membres des principales confessions¹³⁴⁷, regroupés « autant que possible » en groupes homogènes au sein des cantons (article 5). L'article 6 qui introduit une clause de non-discrimination reconnaît l'égalité de tous devant la loi et l'abolition des privilèges féodaux. Jalouse de ce statut particulier, la circonscription chrétienne refuse d'envoyer en 1909 des députés au Parlement. Elle entend protester contre le projet constitutionnaliste, centralisateur du gouvernement Jeune-Turc¹³⁴⁸. Si la souveraineté ottomane sur le Mont-Liban est garantie par un nouveau protocole signé le 23 décembre 1912, le texte renforce l'autonomie financière et administrative du territoire¹³⁴⁹. Mais la guerre balkanique et l'échec du coup d'État unioniste de janvier 1913 accroissent la méfiance de la Porte à l'égard de ses populations allogènes qu'elle soupçonne d'irrédentisme¹³⁵⁰. L'abolition du régime capitulaire en septembre 1914 et du protectorat

¹³⁴⁰André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.337-340

¹³⁴¹André MANDELSTAM, *Ibid*, p.335

¹³⁴²Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.167

¹³⁴³René JOHANNET, *Le principe...*, Op.cit, p. XCIV

¹³⁴⁴André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.336

¹³⁴⁵De 1861 à 1888, le Liban non autonome dépend du seul vilayet de Damas ; CLOAREC Vincent, *La France ...*, Op.cit, p.6. NANTET Jacques, *Histoire du Liban*, Les éditions de minuit, Paris, 1963, 353 p, p.221. CORM Georges, *Le Liban contemporain. Histoire et société*, La Découverte/Poche, Paris, 2005, 342 p, p.84

¹³⁴⁶Jacques NANTET, *Ibid*, p.202

¹³⁴⁷Article 2 deux textes de 1861 et de 1864. Cependant, dans la première version, il y a une répartition égalitaire

¹³⁴⁸Vincent CLOAREC, *La France...*, Op.cit, p.23

¹³⁴⁹Vincent CLOAREC, *Ibid*, p. 27

¹³⁵⁰Après le coup d'État de janvier 1913, les revendications des réformistes syriens sont écartées, les principaux journaux sont interdits de publication et les comités réformistes sont dissous. La presse libérale est de nouveau interdite lors des

catholique de la France (24 octobre) font naître chez elles, une très grande anxiété. La crainte de représailles pousse la population à quitter les côtes pour migrer notamment vers les terres du Mont-Liban¹³⁵¹, que l'armée ottomane occupe à partir du 22 novembre¹³⁵².

Ces mesures s'accompagnent d'un retour progressif à l'empire du droit commun. Ainsi, à partir du 23 mars 1915, le conseil administratif est dissous et dix-sept de ses membres, actuels ou passés, -des maronites - sont soit déportés à Jérusalem, soit maintenues en résidence surveillée¹³⁵³. Dès l'été 1915, les autorités qui ont eu connaissance des projets de révolte arabe¹³⁵⁴ durcissent le mouvement de répression contre des notables syriens soupçonnés d'activisme politique¹³⁵⁵, inquiétés sur la base de documents découverts en novembre 1914 dans les archives des consulats français de Beyrouth¹³⁵⁶ et de Damas¹³⁵⁷. A partir d'une liste établie par la cour martiale d'Alayh, plusieurs condamnations à mort sont prononcées, souvent par contumace¹³⁵⁸. Il est également ordonné la déportation de plusieurs dizaines de milliers de personnes (50 000 de 1915 à 1918¹³⁵⁹). Cependant, pour Vincent Cloarec, il ne faut pas voir dans cette répression une mesure anti-chrétienne, ni spécifiquement anti-française. En effet, le clergé et les notables maronites, « davantage suspects de sympathies françaises », ne sont pas inquiétés¹³⁶⁰.

En s'appuyant sur l'opuscule, *La Vérité sur la question syrienne*¹³⁶¹, André Mandelstam¹³⁶² dénonce l'attitude des autorités ottomane : il leur attribue la responsabilité

élections législatives du printemps 1914, de nombreux candidats sont emprisonnés ou écartés, poussant le mouvement arabo-syrien vers la lutte clandestine ; Vincent CLOAREC, *Ibid*, pp.36 et 42

¹³⁵¹Vincent CLOAREC, *Ibid*, p.57

¹³⁵²Vincent CLOAREC, *Ibid*, p.85

¹³⁵³Vincent CLOAREC, *Ibid*, p.85

¹³⁵⁴La révolte est placée sous la direction du chérif Hüseyin avec le soutien des Anglais (accord de janvier 1916). Elle est facilitée par la passivité, négociée, de l'émir du Nedjd. Elle coupe l'Empire avec une grande partie de ses territoires arabes. Les Alliés, dont l'intervention est en l'espèce moins directe, s'adaptent et constituent dans la région un puissant réseau d'alliances. La révolte du 5 juin 1916 qui se déroule dans le Hedjaz est rendue célèbre par Th. E. Lawrence dit « Lawrence d'Arabie », qui contribue à sa mystification avec son ouvrage, *Les Sept piliers de la sagesse*, DUMONT Paul, GEORGEON François, « La mort d'un ... », Art.cit, p.626 et 627

¹³⁵⁵Vincent CLOAREC, *La France...*, Op.cit, pp.122-123

¹³⁵⁶Le local avait pourtant été scellé par le consulat américain ; MANDELSTAM André, *Le sort...*, Op.cit, p.342

¹³⁵⁷Vincent CLOAREC, *La France...*, Op.cit, p.123. Annexé à l'opuscule *La Vérité sur la question syrienne* ; André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.342-343

¹³⁵⁸André MANDELSTAM, *Ibid*, p.343. CLOAREC Vincent, *La France...*, Op.cit, p.123

¹³⁵⁹Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.167

¹³⁶⁰CLOAREC Vincent, *La France...*, Op.cit, p.123

¹³⁶¹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.344

¹³⁶²André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.337-341

de « l'exécution des Libanais chrétiens par la famine » causée par le blocus terrestre¹³⁶³. Cependant, la mécanique infernale qui conduit à la tragédie divise et il semble, sans en écarter les responsabilités individuelles ou collectives, qu'une conjonction d'événements endogènes et exogènes ont, précipité et accentué la tragédie qui entraînera la perte de près de la moitié de la population du Mont Liban. En effet, la guerre plonge la région dans une grave crise économique qui à partir de l'automne 1915, touche d'abord les habitants du littoral, avant que l'hiver 1916 n'aggrave ses effets¹³⁶⁴. En prélevant de plus en plus de grain syrien à destination des régions troublées du sud de la Syrie et du Hedjaz, les autorités étendent par ces mesures les pénuries qui finissent par toucher Damas. Cette famine, qui impressionne par son ampleur, réveille en France les consciences¹³⁶⁵. Cependant, pour de nombreux auteurs, plusieurs facteurs semblent avoir favorisé ces drames¹³⁶⁶ : les conditions climatiques, les invasions de sauterelles qui ravagent les récoltes de 1915, le blocus maritime de l'Entente, les problèmes d'intendance et de logistique de distribution des vivres (armée et zones révoltées), le détournement des provisions par les tribus révoltées, la thésaurisation, la spéculation¹³⁶⁷ et le contrôle des transactions bancaires participent aussi à la dégradation de la situation. Cependant, André Mandelstam, prudent, estime que « nous n'allons pas jusqu'à accuser » Djemal Pacha « d'avoir voulu exterminer par la faim tous les Arabes de la Syrie ». Avant d'ajouter : « l'exemple des Libanais devait suffire » contre les « tendances séparatistes arabes que la longue oppression turque n'avait jamais pu faire disparaître »¹³⁶⁸.

¹³⁶³Du moins, « d'après les renseignements dont dispose aujourd'hui la presse européenne », André MANDELSTAM, *Ibid*, p.340

¹³⁶⁴Vincent CLOAREC, *La France...*, Op.cit, p.169

¹³⁶⁵Vincent CLOAREC, *Ibid*, p.175

¹³⁶⁶Pour Vincent Cloarec, Djamel Pacha « ne semble pas avoir voulu provoquer la famine » ; CLOAREC Vincent, *La France...*, Op.cit, p.124

¹³⁶⁷Vincent CLOAREC, *La France...*, Op.cit, pp.123-124

¹³⁶⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.342

Conclusion du chapitre 2 : La guerre et les responsabilités

La Grande Guerre marque une étape décisive pour le droit international¹³⁶⁹. La violation de la neutralité de la Belgique et du Luxembourg, pourtant reconnue par les traités de Londres, et la violence inouïe des combats sont révélatrices de la puissance presque illimitée reconnue à l'État. En effet, selon l'idée dominante, « la souveraineté nationale emportait légalité internationale »¹³⁷⁰. Malgré cette liberté, chez les États de l'Entente, la rhétorique prend, dès les premiers jours du mois d'août 1914, la forme d'un « front du droit »¹³⁷¹ pour la justice. L'Allemagne est accusée d'avoir mené une guerre d'agression contrevenant aux stipulations des Conventions de La Haye et de Genève. Ainsi, une nouvelle ligne de fracture apparaît : militaire à l'origine, elle devient rapidement, intellectuelle voire civilisationnelle¹³⁷².

L'idée de consacrer avec la paix un nouvel ordre fondé sur la primauté du droit innerve les buts de guerre des Alliés et les travaux de nombreux juristes. Elle contribuera avec la SDN à la mutation du *jus ad bellum*¹³⁷³. Cependant, la question des nationalités, qui constitue pour de nombreux auteurs l'un des catalyseurs du conflit¹³⁷⁴, est, contrairement à certaines déclarations, utilisée avec prudence par les États alliés. A l'exception peut-être de la Pologne, il s'agit avant tout de répondre de manière opportune aux promesses formulées par l'Alliance. Le sujet est si sensible que les publications des juristes sur le sujet sont résiduelles. Ainsi, le droit des nationalités qui doit devenir, pour Eugène Baie, « l'un des

¹³⁶⁹Pour le Professeur de Louter, « quand l'épée sera remise dans le fourreau, quand les combattants épuisés et mutilés seront revenus à leurs foyers [...] le moment viendra où il apparaîtra que la guerre mondiale à travers le sang et les larmes a semé les grains d'un nouvel ordre des choses ». Article publié en 1919 mais écrit pendant la guerre, en 1917 ; Jan DE LOUTER, « La crise du droit international », *RGDIP*, Tome XXVI, 1919, pp.76-110, p.110

¹³⁷⁰David CUMIN, *Le droit de la guerre. Traité sur l'emploi de la force armée en droit international*, L'Harmattan, Paris, 2015, volume 1, 451 p, p.87

¹³⁷¹Il y a un engagement patriotique en faveur de la défense du droit mais aussi, une « revanche de la pensée française » alors que la victoire de 1870 a « durablement diffusé l'idée » de la supériorité des élites allemandes ; Marc MILET, « la doctrine juridique... », *Art.cit*, pp.17-18

¹³⁷²A la leçon d'ouverture du cours de Droit international public de la faculté de Droit de l'Université de Paris (du 15 décembre 1914), le Professeur Louis Renault exhorte son auditoire à ne « pas abandonner l'idée d'un droit international, parce que c'est une idée nécessaire [...] La recrudescence des crimes ne doit pas faire renoncer au maintien et au développement du droit criminel, au contraire ». Il ajoute, que « la façon dont nos adversaires se conduisent dans la guerre actuelle prouve combien il est dangereux d'abandonner la nature humaine à elle-même » ; Louis RENAULT, *La guerre...*, *Op.cit*, pp.10-11

¹³⁷³David CUMIN, *Traité sur l'emploi...*, *Op.cit*, p.84

¹³⁷⁴« Souvenons-nous que la guerre est sortie de l'Orient » ; Georges BOURDON, *Ce qu'est devenue en Orient la politique de la victoire*, Conférence faite le 11 juin 1919, à la Ligue de l'Enseignement, sous les auspices de la Ligue « Droit et Liberté », et sous la présidence de M.A Aulard, professeur à la Sorbonne, éd. De la Ligue républicaine de Défense nationale, *Droit et Liberté*, Paris, 1919, 38 p, p.38

fondements de l'Europe nouvelle »¹³⁷⁵, est surtout entendu comme un droit à l'existence des petits États (Belgique, Luxembourg, Serbie) plus qu'un principe général. Durant tout le conflit, les travaux doctrinaux qui traitent de la guerre se conforment aux enjeux diplomatiques. Or, le plus étonnant est que cette exigence n'est pas seulement due à la censure institutionnelle : elle est due à une discipline personnelle que s'imposent par patriotisme la majorité des auteurs.

Malgré ces contraintes, les travaux menés pendant la guerre par les juristes contribuent au développement d'un droit pénal international¹³⁷⁶ qui connaîtra une spectaculaire évolution après la Seconde Guerre mondiale¹³⁷⁷. Pour André Mandelstam, le « droit humain » n'est d'ailleurs pas une donnée isolée, mais bien le véritable enjeu de la guerre¹³⁷⁸. A ce titre, la question arménienne devient le « symbole et la synthèse de toutes les horreurs » du conflit¹³⁷⁹. S'il est prématuré de parler en 1915 de génocide, certains de ses éléments constitutifs sont identifiés. La référence à *l'humanité* dans la déclaration du 24 mai, sans en exagérer la portée, dresse les contours de l'incrimination retenue en 1945¹³⁸⁰. Raphael Lemkin, à l'origine du terme, a été profondément marqué par les assassinats menés lors de l'opération punitive *Némésis*¹³⁸¹ ou celle contre l'instigateur des pogroms en Ukraine. Il regrette l'absence de standards internationaux et l'écran à la responsabilité des États que leur offre la souveraineté. C'est à Madrid, en 1933, lors de la V^e Conférence pour l'unification du droit pénal¹³⁸², qu'il propose que soient reconnus les « actes de barbarie » et « les actes de vandalisme » dirigés contre les civils. Il qualifie les premiers crimes, « [d'] actions exterminatrices » contre « les collectivités ethniques,

¹³⁷⁵Eugène BAIE, « Avant-propos », in BAIE Eugène, *Le droit...*, Op.cit, pp.1-3, p.1

¹³⁷⁶Même si le droit positif est encore limité. La SDN n'est parvenue qu'à mettre en place la CPJI en 1922, qui « n'aura aucune efficacité pénale » ; Yves TERNON, *Génèse...*, Op.cit, p.449

¹³⁷⁷Didier REBUT, *Droit pénal...*, Op.cit, p.523. Marion LE LORRAIN, *L'Histoire et le droit pénal*, Mémoire (dactylographié) de Master II, Université Panthéon-Assas Paris II, 2010, 107 p, p.25. Vespasien V. PELLA, *La guerre-rime et les criminels de guerre. Réflexion sur la justice pénale internationale : ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être*, A. Pedone, RDISDP, Paris/Genève, 1946, 208 p, p.114

¹³⁷⁸André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, p.463

¹³⁷⁹Délégation de la République Arménienne, *L'Arménie et la question arménienne*, avant, pendant et depuis la guerre, H. Turabian, Paris, 1922, 137 p, p.14. Un « appel peut être fait à l'humanité ». Des « crimes qui constituent la page la plus noire de l'histoire moderne » Herbert Adams GIBBONS, *Les derniers massacres d'Arménie. Les responsabilités*, Berger-Levrault, Paris, Nancy, 1915, 47 p, pp.6-7

¹³⁸⁰Annette BECKER, « Raphael Lemkin, l'extermination des Arméniens et l'invention du mot génocide », in BECKER Annette, BOZARSLAN Hamit, DUCLERT Vincent, Raymond KEVORKIAN, *Le Génocide...*, Op.cit, pp. 192-202, p.194

¹³⁸¹Le parti révolutionnaire arménien *Daschnak* organise après la guerre une répression contre les principaux responsables des crimes de 1915 : le 15 mars 1921, Talaat Pasha est exécuté à Berlin ; le 6 décembre, c'est Saïd Halim, l'ancien grand vizir, qui est abattu à Rome. L'année suivante, le 17 avril, de nouveau à Berlin, ce sont le docteur Chakir et Azmi, l'ancien gouverneur de Trébizonde, qui sont tués. Djemal est exécuté en Géorgie le 25 juillet et Enver qui avait échappé aux opérations, le 4 août à la frontière afghane ; Jean-Baptiste RACINE, *Le génocide...*, Op.cit, p.39 (§.56)

¹³⁸²Annette BECKER, « Raphael Lemkin... », Art.cit, p.196

confessionnelles ou sociales quels qu'en soient les motifs... »¹³⁸³. Il considère le second comme la destruction du patrimoine culturel de ces groupes¹³⁸⁴. Les éléments collectés dans *Les massacres des Arméniens*¹³⁸⁵ d'A. J Toynbee mais surtout dans le Livre bleu dont il est l'un des corédacteurs, permettent d'établir l'élément matériel¹³⁸⁶ et intentionnel¹³⁸⁷ de ces crimes¹³⁸⁸. Pourtant, comme le précise Lord Bryce, cité par André Mandelstam, ces documents « ne constituent pas, à proprement parler, des témoignages judiciaires ». En l'état, ce sont seulement « des preuves historiques »¹³⁸⁹.

¹³⁸³Annette BECKER, *Ibid*, pp.196-197. Yves TERNON, *Genèse...*, Op.cit, 450

¹³⁸⁴Yves TERNON, *Ibid*, p.450

¹³⁸⁵Arnold TOYNBEE Joseph, *Les massacres des Arméniens. Le meurtre d'une nation (1915-1916)*, Payot, Paris, Lausanne, 1916, 158 p

¹³⁸⁶Avant-guerre on évalue la population entre 1,5 et 2,7 millions d'individus (recensement de 1914 et Patriarcat Arménien en 1912) mais seulement, 70 000 en 1923 ; LESCURE Jean-Claude, *Le Moyen...*, Op.cit, p.46

¹³⁸⁷La thèse officielle défendue en Turquie reste le recours à ces mesures afin de contenir en Anatolie des mouvements insurrectionnels. Celle-ci est en partie résumée près d'un siècle plus tard dans un essai publié par Hasan Cemal, le petit fils de Djemal Pacha intitulé *Ermeni Soykirim* (*Le génocide arménien*) et publié en 2012. Une autre donnée est à prendre en compte : les crimes commis contre les Arméniens s'inscrivent dans un climat général de violence et les populations musulmanes seront victimes des représailles de l'armée russe ; Anne-Laure DUPONT, « La Première Guerre... », Art.cit, p.164

¹³⁸⁸Dans son mémoire déposé le 13 mars 1919 à la Commission sur les responsabilités de la Guerre, la Délégation nationale de l'Arménie identifie 4 types de responsabilités de « ceux qui ont conçu le projet, ceux qui ont donné les ordres ou ont organisé les tueries, ceux qui ont dirigé les massacres et ceux qui les ont exécutés » : 1. CUP 2. Le gouvernement et les deux cabinets Saïd Halim et Talaat (donneurs d'ordre aux valis qui ont transmis aux mutessarifs, aux caïmakans et aux mudirs). 3. Les massacres ont été dirigés par « les commandants de gendarmerie, les notables turcs et kurdes, par des chefs d'équipes (Tchettés Bachis), membres du parlement et les fonctionnaires de l'administration ». 4. Une responsabilité collective de la population Turque. Même si « les vrais responsables sont les groupes appartenant aux trois premières catégories » ; Mémoire de la Délégation nationale Arménienne déposé par la délégation hellénique, le 13 mars 1919, « Note sur les auteurs responsables des massacres des Arméniens », in *La Paix de Versailles. Responsabilités des auteurs de la Guerre et sanctions*, Les éditions internationales, Paris, 1930, 556 p, pp.221-225

¹³⁸⁹André MANDELSTAM, *Le sort...*, Op.cit, pp.246-247

CONCLUSION DU TITRE 1 : DES NATIONALITES AUX MINORITES

Jacques Fouques-Duparc note que l'usage du terme de « minorité », dans le sens retenu par les traités de paix, est « un mot nouveau »¹³⁹⁰, limité auparavant à une donnée arithmétique et/ou politique. D'ailleurs, les occurrences utilisées pour qualifier ses membres (nationales, religieuses, ethniques) témoignent aussi de leur incroyable diversité qui tranche avec la protection « exceptionnelle » des précédentes conventions¹³⁹¹. Jusqu'à la guerre, cette question qui s'accommode mal avec le mouvement des nationalités est niée. Le marqueur reste situé au niveau des nations et de leurs aspirations étatiques, qui doit assurer à terme son identification¹³⁹². Le schéma de l'État-nation « refuse l'idée de minorité »¹³⁹³ qui lui est concurrente. Pourtant, les traités de paix consacrent à la fois le triomphe du principe des nationalités¹³⁹⁴ et ses limites. Les droits accordés aux populations allogènes apparaissent comme une compensation pour les « laissés-pour-compte » de ce mouvement¹³⁹⁵. L'application absolue apparaît désormais comme illusoire¹³⁹⁶.

En France, tout au long du XIX^e siècle et même pendant la guerre, la réorganisation de l'Europe sur la base du principe des nationalités inquiète et divise. D'ailleurs, des voix s'élèvent pour montrer les limites de cette réorganisation¹³⁹⁷. La violente diatribe d'Adolphe Thiers au Corps Législatif, le 14 mars 1867, reste sûrement l'une des charges les plus célèbres : « voyez quel chaos va devenir cette malheureuse Europe ». Dans son allocution, il présage les difficultés qui surviendront un demi-siècle plus tard : « en donnant à la grande Allemagne [...] les Allemands de l'Autriche, on leur donnera aussi quelques millions de Slaves ; et en donnant les Slaves à la Russie on lui donnera quelques millions d'Allemands »¹³⁹⁸. Une partie de la doctrine refuse aussi de voir dans ce principe, un remède aux tensions qui embrasent alors l'Europe de l'Est. Henri Bonfils notamment

¹³⁹⁰Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.5

¹³⁹¹Jacques FOUQUES-DUPARC Ibid, pp.12 et 141

¹³⁹²Gérard SOULIER, « Minorités... », Art.cit, p.43

¹³⁹³Gérard SOULIER, Ibid, p.47

¹³⁹⁴Joseph LAROCHE, « Internationalisation des droits... », Art.cit, p.95

¹³⁹⁵SOULIER Gérard, « Minorités... », Art.cit, p.43

¹³⁹⁶David ERDSTEIN, Le statut ..., Op.cit, p.9

¹³⁹⁷David ERDSTEIN, Ibid, p.7

¹³⁹⁸David ERDSTEIN, Ibid, p.8

s'oppose à ce « soi-disant principe des nationalités » dont l'application stricte « bouleverserait l'Europe entière et troublerait pour toujours un état des choses »¹³⁹⁹. De nombreux auteurs, qu'il prend soin de mentionner tels Martens, Holtzendorff ou Pradier-Fodéré¹⁴⁰⁰, partagent ses doutes. Après avoir envisagé les conséquences de son application sur l'existence même de la Suisse ou de la Belgique, il extrapole. Tout devrait alors « tendre à la formation de trois ou quatre États monstrueux », ou au contraire à un nombre « de petits États impuissants, et querelleurs ». « Songez », ajoute-t-il en interpellant ses lecteurs, « à la composition de l'Autriche-Hongrie » ou « de la péninsule des Balkans ». Ce ne serait, pour le romancier britannique John Galsworthy, qu'une « glorification de son moi dans un monde rempli d'autres moi », un « instigateur de la maxime infernale : La Force est le droit »¹⁴⁰¹. Cette critique est partagée par René Johannet. Le philosophe pacifiste estime que les nationalités font « plus de ravages que la poudre et le gaz »¹⁴⁰². Plus mesuré, Pierre de Roquette-Buisson reste sévère. Selon lui, le principe des nationalités est l'une des causes à l'instabilité qui frappe une partie de l'Europe. Dans sa thèse de doctorat publiée en 1895, il suggère, pour préserver « la paix [...] », de « renoncer à ces folles revendications »¹⁴⁰³. Cependant, pour le slaviste Ernest Denis qui s'oppose à ces postures, il est aussi « puéril de nier l'influence »¹⁴⁰⁴ que le principe des nationalités exerce en Europe et dans l'Empire ottoman depuis l'indépendance grecque.

La guerre a mis en évidence la forte charge conflictuelle qu'engendrent les frustrations des nationalités non émancipées, capables d'entraîner des millions d'hommes et de femmes dans la tragédie. Elles constituent assurément une de ses causes, sinon la cause principale. En effet, si « par un détour étonnant », le conflit « allait aboutir à une guerre franco-allemande », le prologue de l'attentat de Sarajevo s'est joué dans les Balkans dès 1912¹⁴⁰⁵. La Société des Nations ne peut ignorer cette question qui s'est d'ailleurs progressivement imposée en droit. Au sortir de la guerre, c'est donc avec une ambition nouvelle qu'elle reprend et technicise la protection des minorités¹⁴⁰⁶. A ce titre, les traités

¹³⁹⁹Henry BONFILS, *Manuel ...*, *Op.cit.*, p.9

¹⁴⁰⁰Henry BONFILS, *Ibid.*, p.9

¹⁴⁰¹John GALSWORTHY, « Un contradicteur. Toute paix durable est subordonnée à la démocratisation des gouvernements » in, BAIE Eugène, *Le Droit...*, *Op.cit.*, pp.69-75, pp.70-1

¹⁴⁰²René JOHANNET, « Préface », in LE FUR Louis, *Races, Nationalités, États*, Bibliothèque de Philosophie contemporaine, Felix ALCAN, Paris, 1922, 154 p, pp.I-VIII, p.III

¹⁴⁰³Pierre de ROQUETTE-BUISSON, *Du principe...*, *Op.cit.*, pp.219-220

¹⁴⁰⁴Ernest DENIS, *La Grande Serbie*, Bibliothèque d'Histoire et de Politique, Librairie Delagrave, Paris, 1915, 336 p, p.128

¹⁴⁰⁵BECKER Jean-Jacques, « La guerre... », *Art.cit.*, p.9. Mais aussi, Auguste GAUVAIN, *Les origines de la Guerre européenne*, 3^e édition, Armand Colin, 1915, Paris, 336 p, p.5

¹⁴⁰⁶Samim AKGÖNÜL, « La naissance du concept... », *Art.cit.*, p.52

de paix sont les héritiers de cette construction empirique héritée du XIX^e siècle et arrivée à maturité. Cependant, la pratique en restreindra l'application. Elle va créer un conflit entre les aspirations de certains reconnues en droit, et celles de nombreux groupes ignorés par le nouveau droit international. La SDN, par son degré de perfectionnement, suscite légitimement de nombreux espoirs ; malheureusement, comme le constate Antonio Truyol y Serra, elle « ne put pas les satisfaire »¹⁴⁰⁷.

¹⁴⁰⁷Antonio TRUYOL y SERRA, *Histoire du droit...*, *Op.cit.*, p.133

Titre 2. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITES

Paramètre essentiel du conflit à solder, la question des nationalités s'impose très vite comme l'une des préoccupations majeures de la Conférence de la Paix¹⁴⁰⁸. Les enjeux sont si importants qu'ils cristalliseront une partie des négociations relatives au Pacte de la future SDN¹⁴⁰⁹ (Chap.3). En effet, pour Théodore Ruysen, il faut remonter aux guerres de religions pour retrouver une cause qui aura « fait couler plus de sang, inspiré plus d'héroïsmes » et « fait surgir du sol plus de martyrs »¹⁴¹⁰. Ainsi, dès 1916, les représentants des populations allogènes réunis en Congrès à Lausanne estiment que seule une résolution internationale doit être envisagée pour déterminer en la matière ce qu'il « faut proscrire » et ce qu'il « faut prescrire »¹⁴¹¹. Malgré le silence du traité constitutif de la Société des Nations, les négociateurs réunis à Paris ont estimé que le maintien d'une paix durable « exigeait l'adoption de certaines mesures » en faveur des populations oubliées par la recomposition de l'Europe¹⁴¹². Les mesures de protection adoptées entre 1919 et 1932 (Chap.4) prennent alors la forme de traités de minorités, de clauses insérées dans les traités de Paix, de conventions particulières et de déclarations unilatérales¹⁴¹³, destinés à « combler les lacunes inévitables du principe du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes »¹⁴¹⁴.

¹⁴⁰⁸ Albert LA PRADELLE de, « Préface », in Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit.*, pp. I-IV, p. I. Union des Nationalités, « III^e Conférence des Nationalités. Lausanne 27 juin 1916 : étude du problème des nationalités en vue du Congrès des Puissances après la guerre. Documents préliminaires », Office de l'Union des Nationalités, n°10, Lausanne, 1916, p.33 (chapitre 3, point a). Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection ...*, *Op.cit.*, p.142

¹⁴⁰⁹ MANDELSTAM André, *La protection internationale...*, *Op.cit.*, p.7. Pour Louis Le Fur, la SDN « constitue la première tentative d'organisation positive de la communauté internationale » ; LE FUR Louis, « Les bases juridiques de la Société... », *Art.cit.*, p.31

¹⁴¹⁰ Théodore RUYSEN, *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*, Les Presses Universitaires de France, Paris, p.85

¹⁴¹¹ Union des Nationalités, « III^e Conférence des Nationalités... », *Art.cit.*, p.37

¹⁴¹² Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, *Rap.cit.*, p.18 (§92)

¹⁴¹³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit.*, p.5

¹⁴¹⁴ Louis CAVARÉ, *Le droit international...*, *Op.cit.*, p.249

Chapitre 3. Organiser la paix

La Grande Guerre, qui est selon Alvarez « le plus grand cataclysme social que l'histoire ait enregistré »¹⁴¹⁵ et le volontarisme du Président américain, font naître la naissance de la Société des Nations (§2), la seule organisation internationale permanente et générale qui ait jusqu'alors abouti¹⁴¹⁶. Destinée à garantir « l'ardent désir d'une paix durable »¹⁴¹⁷, l'institution genevoise doit aussi marquer un revirement considérable avec la diplomatie européenne traditionnelle¹⁴¹⁸. Cette idée est d'ailleurs résumée par le président américain dans un discours prononcé le 22 janvier 1917 devant le Sénat américain Wilson appelle à substituer « l'équilibre des puissances » à « une communauté des puissances » pour garantir « une paix commune organisée ». La guerre donne aussi à la question de la protection internationale des nationalités non émancipées une impulsion déterminante. En effet, à l'initiative d'organisations privées, des congrès et des conférences sont tenus, de nombreuses études sont publiées « en vue d'élaborer des projets de solution sur la base du droit des minorités »¹⁴¹⁹ (§1) dans le cadre du nouvel ordre international.

§1. Les antécédents à la protection internationale des minorités

Dans son cours donné à l'Académie de La Haye¹⁴²⁰, André Mandelstam¹⁴²¹ reprend le triptyque dressé par Jacques Fouques-Duparc qui recense les différents contributeurs ayant conduit à la « genèse d'une idée nouvelle »¹⁴²² : le droit des minorités. En effet, dans le prolongement des apports du siècle précédent, la question est passée, avec la guerre, « de la théorie du droit public à la vie du droit international »¹⁴²³. Il identifie trois principales sources dont les réflexions exerceront

¹⁴¹⁵ Alejandro ALVAREZ, La réforme du Pacte de la Société des Nations, Rapport présenté à la V^e session de l'Union Juridique Internationale, Juin 1926, Union Juridique Internationale, p.3

¹⁴¹⁶ Charles ROUSSEAU, Droit international public : les sujets..., tome 2, Op.cit, pp.453-461

¹⁴¹⁷ Georges SCHELLE, Le Pacte..., Op.cit, p.5

¹⁴¹⁸ Olivier de FROUVILLE, L'intangibilité des droits..., Op.cit, p.37. Notamment avec l'alliance austro-allemande de 1879 et du Traité de la Triple Alliance en 1882 ; Charles de VISSCHER, Théories et réalités..., Op.cit, p.52

¹⁴¹⁹ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.17 (§82)

¹⁴²⁰ Stéphane PIERRE-CAPS, Ibid, p.176

¹⁴²¹ André MANDELSTAM, « La protection... », Op.cit pp.392-396. FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, pp.142-171 et au chapitre III. Mais aussi, Stéphane Pierré-Caps qui se penche sur « les sources idéologiques » ; PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, Op.cit, pp. 176-183

¹⁴²² Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.141

¹⁴²³ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.142

une influence majeure malgré les tâtonnements et les compromis : les socialistes autrichiens (A), les associations juives (B) et les mouvements pacifistes (C).

A. *La contribution socialiste*

Les socialistes se sont très tôt engagés en faveur de la question des nationalités. En effet, dès la première Internationale en 1869, les délégations sont formées sur la base de représentations nationales¹⁴²⁴. Ainsi, les Polonais, pourtant éclatés entre trois sujétions, sont représentés en une délégation unique. A partir de 1893 à Zurich, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est proclamé. Il sera réaffirmé par la suite¹⁴²⁵. Mais c'est à la section autrichienne que l'histoire attribuera « le plus grand rôle dans l'évolution de notre problème »¹⁴²⁶. Dans un contexte de profonde remise en question de l'édifice impérial¹⁴²⁷, le Congrès du parti, réuni à Brünn en septembre 1899 à la demande du Parti social-démocrate polonais de Galicie, préconise la transformation de sa structure de « pays historiques » en un « État de nationalités »¹⁴²⁸. La résolution proposée par l'exécutif commun du parti au Congrès est relativement brève et, à bien des égards, imparfaite. Décliné en 5 points, le projet conditionne le règlement de ces différends à une transformation administrative et une démocratisation (« fédération démocratique de nationalités ») de l'Autriche (point 1, mais aussi 2 et 3). Le point suivant prévoit une protection des « minorités nationales » (le terme apparaît) « dans les régions hétérogènes », mais laisse le soin à une « loi spéciale » de l'organiser ultérieurement (point 4). Le dernier point soulève une question plus délicate, celle de la langue. Tout en rejetant « la revendication d'une langue officielle », le projet reconnaît en l'absence de solution alternative, l'allemand « en tant que langue de communication »¹⁴²⁹.

Cependant, à la lecture de ces dispositions, les activités nationales semblent n'être abordées que sous leur dimension culturelle et linguistique, en évitant

¹⁴²⁴ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.150

¹⁴²⁵ Après Zurich (1893), ce principe est réaffirmé à Londres (1896) et à Bâle (1912). Même si la question nationale n'est pas inscrite à l'ordre du jour de la II^e Internationale. Au congrès de Paris en 1900, une résolution relative aux Arméniens est votée et lors de la réunion du Bureau socialiste International de février 1904, une déclaration de solidarité avec « tous les peuples qui luttent pour leur indépendance dans les Balkans » est approuvée; WEILL Claudie, « Les internationales et la question nationale », in Jean-Jacques BECKER, Gilles CANDAR, *Histoire des Gauches en France : l'héritage du XIX^e siècle*, volume 1, La Découverte, Paris, 2004, 584, pp.491-521, pp.492-493

¹⁴²⁶ André MANDELSTAM, « La protection... », *Art.cit*, p.392

¹⁴²⁷ Christian MERLIN, *La Nation dans l'austromarxisme*, thèse de doctorat (dactylographiée), 3 tomes, Université Paris I, 1986, 881 p, tome 1, p.312

¹⁴²⁸ André MANDELSTAM, « La protection... », *Art.cit*, p.392

¹⁴²⁹ Christian MERLIN, *La Nation dans...*, *Op.cit*, p.313

d'aborder les sujets les plus sensibles¹⁴³⁰. Dans la rédaction modifiée, qui devient le programme de Brünn, la nature essentiellement culturelle de ces revendications est reprise en préambule. Elle est entendue comme faisant partie « des intérêts vitaux du prolétariat », dans une Autriche démocratisée, débarrassée du centralisme « bureaucratique-étatique » et des privilèges féodaux. De nouveau, c'est un programme en 5 points qui est ensuite détaillé. Si le point 1 relatif à la nature démocratique et fédérale, sur la base du principe des nationalités, est semblable au point 1 de la rédaction initiale, les points 2 et 3 sont déjà plus ambitieux. En effet, le texte prévoit la constitution de chambres nationales élues au suffrage universel direct, dotées de compétences législatives et compétentes pour déterminer le cadre administratif des « corporations nationales d'auto-administration » se substituant aux pays historiques (point 2). La disposition suivante élargit l'autonomie (« parfaitement » remplace « complète ») accordée pour les affaires nationales qui ne sont plus expressément limitées (point 3). Le point 4 ne connaît pas de réelles modifications. Il revient au Parlement de l'Empire de régler, par une loi spéciale, la question des minorités. Enfin, le dernier point est plus hétérogène : il ne mentionne plus une langue spécifique de communication, mais les rédacteurs reconnaissent dans une déclaration solennelle du parti le « droit à l'existence nationale et au développement national », compris dans une solidarité de classe (« internationalement fraternelle et unie dans la lutte »)¹⁴³¹.

Les contradictions importantes de ce schéma essentiellement territorial et très souple, peinent surtout à masquer les profondes divergences entre les représentants allemands et tchèques¹⁴³². Cependant, dans cet Empire fragilisé, la crise est propice à un foisonnement intellectuel particulièrement fécond. Le Congrès avait posé les bases d'une réflexion audacieuse, « au-delà de l'horizon idéologique de la pensée socialiste de l'époque »¹⁴³³. Dans les dernières décennies du régime, le courant austro-marxiste, terme assez générique et tombé un temps dans l'oubli¹⁴³⁴, contribue à enrichir le débat

¹⁴³⁰ Christian MERLIN, *Ibid*, p.314

¹⁴³¹ Reproduit in MERLIN Christian, *Ibid*, pp.326-327

¹⁴³² Christian MERLIN, *Ibid*, pp.335

¹⁴³³ Christian MERLIN, *Ibid*, pp.328

¹⁴³⁴ Il semblerait que ce terme soit apparu sous la plume de l'américain Louis B. Boudin en 1907 avant que cette dénomination soit reprise par les intéressés. Mais l'auteur de la thèse préfère une approche plus conceptuelle. L'austromarxisme correspond à cette période « où un groupe de socialistes autrichiens commença à publier des ouvrages et des contributions théoriques indépendamment des socialistes allemands » en réponse, « sur le plan philosophique à la contestation du marxisme par les écoles néo-kantiennes [...] aux arguments économiques des économistes marginalistes autrichiens [...] [pour] appliquer la conception matérialiste historique à des phénomènes très complexes telle que la question

national¹⁴³⁵ : il cherche une solution intermédiaire à l'assimilation ou à la sécession¹⁴³⁶. Même si certains auteurs hongrois avaient précédemment envisagé ces questions, elles vont être enrichies et développées par les travaux d'Otto Bauer et surtout de Karl Renner¹⁴³⁷, qui n'avait même pas participé aux débats du Congrès malgré ses travaux. Le modèle qu'ils proposent est singulier car il vise à dépasser le conflit latent qu'une lecture traditionnelle de la question nationale semble conforter. Pour Bauer¹⁴³⁸, devant l'impossibilité de faire correspondre les frontières et les nations, il s'agit d'accorder aux minorités, au sein de chaque subdivision, une personnalité juridique de droit public autonome¹⁴³⁹ suivant le « système personnel »¹⁴⁴⁰. Karl Renner qui le complète, se montre plus ambitieux sur le plan institutionnel dont il donne plus de détails. Afin de « dépolitiser la question nationale »¹⁴⁴¹, il préconise une subtile combinaison territorialité/personnalité qui reviendrait, en résumé, à réserver le principe territorial à la démocratie politique et le principe de personnalité à la démocratie nationale (extraterritoriale)¹⁴⁴². Dans son projet, la nation, établie sur la base d'un répertoire, comme en Moravie en 1905, devient une institution juridique « constituée selon le principe de personnalité »¹⁴⁴³, et l'État devient l'agrégat de cet ensemble interethnique. Au niveau des communes, entités administratives les plus proches, l'auteur prévoit lorsqu'elles sont mixtes et suivant les mêmes modalités, une spécialisation en communes nationales agissant en commun à titre subsidiaire (commune politique) pour les matières d'intérêts collectifs¹⁴⁴⁴. La refondation proposée par Karl Renner fait dire à Stéphane Pierré-Caps qu'il est « véritablement le premier à avoir tenté de construire un modèle

nationale [...]». D'un point de vue chronologique, les dates de 1904, avec le lancement de la collection *Marx-Studien*, et de 1907, avec la revue *Der Kampf*, lui semblent être les plus pertinentes ; in Christian MERLIN, *Ibid*, pp.5-8

¹⁴³⁵ Hélène CARRERE D'ENCAUSSE, « Unité prolétarienne... », Art.cit, p.224

¹⁴³⁶ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.176

¹⁴³⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.49

¹⁴³⁸ Otto BAUER, *La question des nationalités et la social-démocratie*, Tome 2, Guérin Littérature, Arcantère éd., Paris, Montréal, 1987, 592 p

¹⁴³⁹ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.392

¹⁴⁴⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.49

¹⁴⁴¹ Claudie WEILL, « Les Internationales... », Art.cit, p.502

¹⁴⁴² Christian MERLIN, *La nation dans...*, Op.cit, p.323

¹⁴⁴³ Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUmarede, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.178

¹⁴⁴⁴ Cette idée de la « double commune », est l'héritière, selon Jacques Fouques-Duparc, du Kahal polonais ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, p.50

théorique d'organisation politique multinationale basé sur l'autonomie personnelle »¹⁴⁴⁵.

Ces idées vont exercer une forte influence notamment lors de la conférence secrète des partis, socialistes nationaux de Russie de 1907¹⁴⁴⁶ et inspirer certaines expériences, en Moravie en 1905, en Bucovine en 1910 et en Galicie en 1914¹⁴⁴⁷. Mais c'est la guerre qui va donner aux travaux d'Otto Bauer et de Karl Renner une impulsion décisive, même si la question des minorités « n'a pas attiré, au début [...] toute l'attention voulue »¹⁴⁴⁸. En effet, selon Jacques Fouques-Duparc, en 1915 lors des premières réunions des représentants des trois camps (Londres, Vienne et Copenhague), c'est le droit des peuples, qui est proclamé. Les délégués écartent la question des minorités nationales¹⁴⁴⁹ qui suppose implicitement l'échec partiel de l'autodétermination¹⁴⁵⁰. C'est notamment le parti socialiste sioniste, le *Poale Sion*¹⁴⁵¹, éloigné idéologiquement du *Bund* sur la dimension nationale, qui va porter ce projet. Deux mémorandums sont déposés pour régler cette question lors des futures négociations de paix. Le premier est présenté en 1916 au Bureau socialiste international et le second en août 1917, devant le Comité hollando-scandinave chargé de préparer la conférence socialiste neutre de Stockholm¹⁴⁵². Jacques Fouques-Duparc résume les trois grandes lignes historiques défendues par le parti : socialisation des moyens de production, autonomie territoriale du peuple Juif en Palestine et autonomie nationale dans les pays où ils constituent une minorité compacte¹⁴⁵³. Malgré les réticences initiales des belligérants¹⁴⁵⁴, la guerre devient un formidable

¹⁴⁴⁵ Stéphane PIERRE-CAPS, « préface », in RENNER Karl, *La Nation, Mythe et Réalité*, Presses Universitaires de Nancy, 1998, Nancy, 134 p, pp.5-16, p.12

¹⁴⁴⁶ André MANDELSTAM, « La protection... », p.393

¹⁴⁴⁷ Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, « Estudio preliminar : Karl Renner y la teoria de la autonomia nacional », in RENNER Karl, *Estado y nacion. El derecho de las naciones a la autodeterminacion*, Tecnos, Madrid 2015, 401 p, pp. XI-CXXXIV, pp. CX et CXI

¹⁴⁴⁸ Nathan FEINBERG, *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités, Conseil pour les droits des minorités juives*, Paris, Arthur Rousseau, 1929, 49 p, p.5

¹⁴⁴⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, p.150

¹⁴⁵⁰ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.5

¹⁴⁵¹ Nathan FEINBERG, *Ibid*, p.5

¹⁴⁵² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, pp.153-154. Elle fait suite aux conférences de Zimmerwald de 1915 et de Kiental de 1916

¹⁴⁵³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.152.

¹⁴⁵⁴ Cette idée est plus limitée parmi le courant majoritaire du Parti socialiste allemand : aux minorités danoise, polonaise et française, seul un droit à « l'autonomie culturelle » serait reconnu. Ils adoptent une interprétation très restrictive en limitant, d'après Jacques Fouques-Duparc qui la résume, l'indépendance politique à trois groupes : les États occupés militairement avec la guerre (Belgique et Serbie), ceux qui se trouvent libérés par la guerre (Finlande et Pologne d'après ses exemples) et les « vieilles nations indépendantes devenues les victimes de l'oppression impérialiste » comme l'Irlande, la Corée, les Indes ou, par exemple, le Maroc. Aux réponses au questionnaire du Comité hollando-Scandinave, les socialistes alliés réaffirment leur attachement au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes avec des frontières déterminées par plébiscites, à la

catalyseur pour ces revendications. Or, si dans le second document les exigences formulées (« sûretés et des garanties nationales ») font de la population juive (« individuellement et en tant que nationalité ») la principale bénéficiaire de ces mesures, la *Poale-Sion* propose de les généraliser à l'ensemble des nationalités¹⁴⁵⁵ ; offrant aussi un nouveau relais au principe de personnalité défendu par Karl Renner. Après la guerre, en même temps que la Conférence de Versailles, l'Internationale se reforme à Berne en février 1919 pour « définir les conditions d'une paix juste »¹⁴⁵⁶.

Pierre Renaudel livre de précieuses informations sur les débats qui s'y déroulent. Dans son rapport, Mistral juge que « la question des nationalités est d'une importance capitale »¹⁴⁵⁷ et que le respect de leur droit est la garantie d'une paix durable. De manière presque prémonitoire, il ajoute que si « le droit des plus forts distribue à chaque État des nationalités contre leur volonté », « on peut être certain », « malgré toutes les précautions » que de « nouvelles guerres ensanglanteront le monde »¹⁴⁵⁸. Les questions territoriales doivent « primer », selon lui, sur les questions économiques, selon le principe dont il rappelle qu'il a été proclamé « depuis toujours » par l'Internationale : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁴⁵⁹ qui est associé au droit des minorités¹⁴⁶⁰. La résolution adoptée dresse en préambule une symétrie entre la lutte sociale contre « l'exploitation bourgeoise » et celle menée contre l'oppression de « l'exploitation nationale »¹⁴⁶¹, dont les destins sont liés. Le règlement de ces conflits ne peut avoir lieu que dans un cadre démocratique et ne peut être résolu qu'avec la Société des Nations. La Conférence proclame en 6 articles : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 1), la consultation par plébiscite (article 2), la protection des nationalités, qu'elles soient minoritaires et/ou majoritaires et placées sous la sauvegarde de la SDN (article 3), le respect des droits économiques à la suite de modifications territoriales (article 4), l'arbitrage de la SDN

désannexion de l'Alsace-Lorraine, à la grande Roumanie et enfin, à l'indépendance de la Belgique et, de la Pologne ; FOUQUES-DUPARC Jacques, *Ibid*, pp.150-151. MANDELSTAM André, « La protection... », *Art.cit*, p.393

¹⁴⁵⁵ Les minorités, en général, sont visées au §2, Partie II, du mémorandum ; Nathan FEINBERG, *La question...*, *Op.cit*, pp.5 et 6, n°4

¹⁴⁵⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit*, p.155. Il semblerait que cette réunion fasse suite à une décision prise lors de la Conférence interalliés de Londres de septembre 1918

¹⁴⁵⁷ Pierre RENAUEDEL, *L'Internationale à Berne : faits et documents*, Bernard Grasset, Paris, 1919, 156 p, p.86

¹⁴⁵⁸ Pierre RENAUEDEL, *Ibid*, p.86

¹⁴⁵⁹ Pierre RENAUEDEL, *Ibid*, p.86

¹⁴⁶⁰ Pierre RENAUEDEL, *Ibid*, p.87

¹⁴⁶¹ Pierre RENAUEDEL, *Ibid*, p.88

pour ces transformations ultérieures (article 5) et la protection des populations des protectorats et des colonies (article 6). Ces principes proclamés sont suivis d'une protestation en 5 articles contre : l'arbitraire du vainqueur (article 1), le tracé des frontières suivant un intérêt militaire (article 2), les annexions (article 3), les occupations (de fait) (article 4) et l'établissement d'influence économique et politique (article 5).

Le système proposé « heurte les conceptions classiques »¹⁴⁶² en introduisant le principe de personnalité lorsque les Juifs sont en masse. La représentation de la population se fait par degrés : communes, conseils de district, de la province, chambre nationale au sein des différents États et, au-dessus, le Congrès mondial juif avec des représentants élus à la SDN¹⁴⁶³. Ce système étendu a comme conséquence, d'après Jacques Fouques-Duparc, de séparer les notions d'État et de Nation, au point qu'elles deviennent « totalement étrangères l'une à l'autre »¹⁴⁶⁴.

B. L'influence des mouvements juifs

Les contributions des représentants juifs restent l'une des principales sources idéologiques en faveur d'une protection internationale des minorités. En effet, pour André Mandelstam, les Juifs sont « certainement un des peuples les plus intéressés »¹⁴⁶⁵ par cette question. Dès le début de la guerre, les représentants d'associations présentes dans les différents camps, comme en France (l'*Alliance Israélite*), en Allemagne (*Hilfsverein der deutschen Juden*), aux États-Unis (l'*American-Jewish Association*) qu'en Grande Bretagne (l'*Anglo-jewish Association*), s'engagent en faveur de la pleine égalité et de la reconnaissance de droits spécifiques¹⁴⁶⁶. La « célèbre déclaration » Balfour¹⁴⁶⁷ acceptée par les gouvernements alliés¹⁴⁶⁸ (article 95, section VII, Partie III du Traité de Sèvres), qui prévoit la création d'un foyer national juif en Palestine, et visée par le programme de la *Paole Sion*, n'est pas, selon Nathan Feinberg, une solution satisfaisante en elle-

¹⁴⁶² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.157

¹⁴⁶³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.157

¹⁴⁶⁴ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.158

¹⁴⁶⁵ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.394 (nbp n°2). Ce constat est aussi partagé par Jacques Fouques-Duparc et par Nathan Feinberg ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.149. FEINBERG Nathan, *La question...*, Op.cit, p.7

¹⁴⁶⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, p.159

¹⁴⁶⁷ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.395

¹⁴⁶⁸ Approuvée par la France le 9 février, par l'Italie le 9 mai et par les États -Unis le 31 août 1918 ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, op.cit, pp.164-165

même¹⁴⁶⁹. Elle a néanmoins permis de faire reconnaître par les différentes délégations socialistes, les Juifs comme une nationalité à part entière¹⁴⁷⁰. Ces aspirations sont défendues à la Conférence de Lausanne par Zevi Aberson¹⁴⁷¹, représentant du Comité national juif de Suisse¹⁴⁷². A la Conférence sioniste réunie à Londres (février-mars 1919), la résolution votée synthétise son programme en 6 paragraphes¹⁴⁷³: la reconnaissance constitutionnelle de l'égalité civile dans tous les États nouvellement créés ou ayant subi des transformations territoriales (§1) ; la reconnaissance de leur caractère national (§2) ; l'autodétermination interne comme corollaire (§3), dans les domaines culturels et politiques (§3 et 4), « dans la mesure où ces droits seront admis par le Conseil local national juif » (§3). Enfin, la Conférence de la Paix devra admettre la nation juive comme partie à la Société des Nations (§5) et lui ouvrir un droit à la réparation des dommages subis dans les « pogroms de guerre »¹⁴⁷⁴ (§6). Les conclusions sont proches de celles dégagées lors de la précédente Conférence socialiste d'Amsterdam, qui ne fait d'ailleurs pas l'unanimité au sein de la communauté et les chances de voir ces idées s'imposer auprès des gouvernements apparaissent comme nulles¹⁴⁷⁵. La déclaration Balfour qui reconnaît le caractère national des Juifs, semble aussi limitée à un cas particulier. Malgré le volontarisme des mouvements sionistes¹⁴⁷⁶, avant le printemps 1918, aucun engagement concret ne touche spécifiquement les Juifs d'Europe de l'Est¹⁴⁷⁷. Fin juillet de la même année, Britanniques et Français sont d'accord pour leur accorder avec la paix « un règlement juste »¹⁴⁷⁸ et une protection spécifique. Même si le contenu de cet engagement demeure évasif, ses répercussions politiques sont fortes en Europe orientale. En effet,

¹⁴⁶⁹ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.7. André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.394

¹⁴⁷⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.159. Tous ne partagent pas cette idée. Ainsi, pour Otto Bauer, « l'autonomie nationale ne peut être revendiquée par les ouvriers juifs » ; Otto BAUER, *La question...*, Op.cit, pp.392-393

¹⁴⁷¹ « La première de nos revendications, c'est que l'on reconnaisse enfin que nous sommes une nationalité (...) Ne reconnaissant en nous qu'une confession religieuse, ce régime méconnaît les caractères propres de la collectivité juive, son essence nationale, sa personnalité historique, son idéal séculaire » ; Zevi ABERSON, *Les revendications Juives*, III^e Conférence des Nationalités (Lausanne 27-29 juin 1916), Genève, 19 p, pp.10 et 11

¹⁴⁷² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.161

¹⁴⁷³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, pp.162-163

¹⁴⁷⁴ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.7

¹⁴⁷⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.163

¹⁴⁷⁶ Jean LUCIEN BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.110. Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, pp.160-163.

¹⁴⁷⁷ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, pp.7-8

¹⁴⁷⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, pp.165-166. Il existe une exception qui est assez modeste. En effet, les articles 27 et 28 du traité de Bucarest (7 mai 1918) posent le principe de non-discrimination sur le fondement de la confession religieuse (« catholique romaine, grecque uniate, orthodoxe, bulgare, protestante, musulmane et juive ») et de la liberté de conscience ; cité in Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.167 (nbp °2)

¹⁴⁷⁸ Ce terme est utilisé à la fois par M. Graham le 28 juin 1918 au nom du secrétaire d'État Balfour et par M. Pichon, ministre français des Affaires étrangères le 24 juillet auprès de l'Alliance israéliite ; cité in FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, pp.165-166

l'Allemagne, qui avait été plutôt hostile¹⁴⁷⁹, s'engage elle aussi, fin 1917-début 1918, dans la voie des négociations¹⁴⁸⁰. Ainsi, les Juifs « avaient donc, en novembre 1918, recueilli des assurances et des promesses de la part de tous les États engagés dans le conflit »¹⁴⁸¹. Ces garanties que les Juifs acquièrent, entraînent dans leurs sillages celles accordées pour l'ensemble des minorités.

Lors de la Conférence de la Paix qui doit étudier cette question, plusieurs associations juives sont représentées pour peser dans les négociations. Parmi les délégations présentes, dix associations nationales (avec Galicie et Palestine) et trois organisations¹⁴⁸² décident, le 25 mars, de mutualiser leurs actions au sein d'un collectif qui prend le nom de *Comité des délégations juives auprès de la Conférence de la Paix*¹⁴⁸³. Une représentation unifiée à laquelle ne se sont pas jointes les représentations des organisations juives anglaise et française, *Joint Foreign Committee* et *l'Alliance Israelite Universelle*, qui expriment leur désaccord sur le caractère national des revendications formulées¹⁴⁸⁴. De son côté, la structure française dépose deux mémoires à la Conférence la Paix, en février 1919. L'un plus général, qui porte sur la *situation légale des Israélites dans l'Europe orientale* ; l'autre plus ciblé, sur *la question des Israélites de Roumanie*¹⁴⁸⁵. Le lendemain, le 21 février, le comité anglais en transmet deux, sur des sujets similaires. D'après Nathan Feinberg, qui présente ces négociations, le projet que portent les deux associations, pourtant très actives, est moins ambitieux que celui présenté en mai par le *Comité des Délégations Juives*. Même Lucien Wolf¹⁴⁸⁶, au sujet duquel il cite l'extrait d'une lettre adressée à Lloyd George¹⁴⁸⁷, est conscient des limites du programme qu'il propose. Il écrit qu'entretenue « par la propagande du sionisme et par le mouvement des nationalités » faisant suite à la guerre, « la grande majorité de ces Juifs (Europe de l'Est et Orient) réclame [...] les droits du citoyen [...] et surtout des droits nationaux collectifs »¹⁴⁸⁸.

¹⁴⁷⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.166

¹⁴⁸⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.168

¹⁴⁸¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.171

¹⁴⁸² *American Jewish Committee, Bnai Brith, Organisations Sioniste*

¹⁴⁸³ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.8

¹⁴⁸⁴ Nathan FEINBERG, *Ibid*, p.8. Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.174

¹⁴⁸⁵ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.9

¹⁴⁸⁶ Lucien Wolf (1857-1930) est un journaliste, historien et diplomate britannique et représentant du *Joint Foreign Committee*

¹⁴⁸⁷ Sur la base du Recueil de Documents Etrangers, Suppléments périodique aux Bulletins de la presse étrangère, Paris, 31 juillet 1919, n°46, p.254; cité in Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.9

¹⁴⁸⁸ Cité in Nathan FEINBERG, *Ibid*, p.9

Ce courant représenté par l'organisation unitaire est destiné selon Nathan Feinberg, à revendiquer le porte-parolat de 12 millions de Juifs¹⁴⁸⁹, États -Unis compris. Le mémorandum qu'il fait enregistrer le 10 mai 1919 au secrétariat de la Conférence de la Paix¹⁴⁹⁰ peut être considéré, selon l'auteur, comme « de la plus haute signification politique et de la plus grande importance en ce qui concerne le sort de toutes les minorités »¹⁴⁹¹. Le texte présenté, subdivisé en deux parties inégales, est précédé d'un court préambule qui réaffirme le caractère général des mesures de protection : « [...] dont l'objet est la protection des diverses minorités nationales, religieuses, ethniques ou linguistiques [...] ». Ensuite, il dresse une liste des États débiteurs¹⁴⁹². Les obligations que doivent respecter les signataires (partie II) sont énoncées dans la première partie, la principale, et doivent être intégrées dans le droit constitutionnel des États parties (article 9)¹⁴⁹³. Le projet débute par la question de l'octroi de plein droit de la citoyenneté aux conditions prévues par l'article 1 (a, b, c), qui avait été, notamment pour les juifs roumains, une vive source de préoccupations lors du Congrès de Berlin. A l'exception des « droits nationaux », l'égalité civile, politique et religieuse (correspondance avec l'article 8), la protection de la vie, de la liberté et de la propriété (article 2) sont associés au principe de non-discrimination par la combinaison des articles 2 et 3, ces dispositions inscrivent cette déclaration dans la filiation classique des droits de l'homme. L'article 4 se penche imparfaitement sur la question de l'officialité de la langue pour les actes publics qui avait posé tant de difficultés dans le projet socialiste. A partir de l'article 5, il y a une rupture. Le projet laisse entrevoir les futures stipulations des traités des minorités signés en 1919. La reconnaissance d'une autonomie nationale (article 5) est aussi accordée aux populations juives de l'État signataire (alinéa 3).

A une échelle plus modeste, l'influence du programme socialiste est perceptible dans cet article. Les minorités nationales reconnues comme « des organismes distincts » bénéficient d'un droit égal à « fonder, administrer et

¹⁴⁸⁹ Nathan FEINBERG, Ibid, p.9. Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.181

¹⁴⁹⁰ André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.395

¹⁴⁹¹ Nathan FEINBERG, La question..., Op.cit, p.21

¹⁴⁹² Aucune puissance n'est mentionnée, sauf les États nouveaux ayant bénéficié de transformations territoriales ou d'une réunification : Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Lituanie, Pologne, Roumanie, Russie, Tchécoslovaquie, Ukraine, Yougoslavie et « autres pays de l'Est ou du Centre de l'Europe »

¹⁴⁹³ Le mémorandum est reproduit dans sa version originale et traduite par Nathan Feinberg ; Nathan FEINBERG, Ibid, pp.46-48

contrôler » leurs « écoles et autres institutions religieuses, éducatives, charitables et sociales » (alinéa 1). L'alinéa suivant prévoit expressément l'hypothèse que l'intéressé se retire volontairement de la minorité d'appartenance (alinéa 2). La question du financement public de ces institutions est envisagée à l'article 6, qui ouvre aussi la possibilité, pour « les organes de chaque minorité nationale », d'imposer à leurs membres des impôts obligatoires. L'article 7 prévoit leur participation politique suivant le régime proportionnel, au sein des différents corps électifs (État, département, commune « ou autres »), seule garantie à la conservation des droits énoncés. A l'alinéa 2 (partie II), la sauvegarde de ces droits est garantie par l'instauration, au bénéfice des parties au traité ou des minorités lésées, d'un recours auprès de la « Ligue des Nations » pour violation ou inexécution des dispositions précédemment énoncées. Enfin, les deux parties sont suivies d'un assez long exposé des motifs dont on aurait pu imaginer que formellement, il les précédât. Il donne au projet toute sa dimension programmatique, en détaillant les trois grandes idées qui mettent « en lumière le fond et la valeur du problème des minorités » et viennent justifier les « revendications formulées »¹⁴⁹⁴ : liberté, existence et développement des singularités nationales, égalité¹⁴⁹⁵.

A bien des égards, Jacques Fouques-Duparc estime que ce projet rappelle celui de Halvdan Koht, présenté en octobre 1917 à la Conférence de Copenhague, mais en « moins précis »¹⁴⁹⁶. Il est possible de s'interroger sur l'influence exercée par ce projet lors de la Conférence de la Paix. De nombreux parallèles peuvent être dressés avec la version définitive des traités des minorités. D'ailleurs, pour Nathan Feinberg, cette identité ne fait aucun doute possible¹⁴⁹⁷. Elle a été une « base utilisable » pour Laust Moltesen¹⁴⁹⁸. Jacques Fouques-Duparc se montre lui plus prudent : il estime, qu'on « entre ici dans le domaine de l'hypothèse »¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁴ Nathan FEINBERG, *Ibid*, p.22

¹⁴⁹⁵ Nathan FEINBERG, *Ibid*, pp.48-49

¹⁴⁹⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit*, p.177

¹⁴⁹⁷ Nathan FEINBERG, *La question...*, *Op.cit*, p.22 et p.27. Il prend pour preuve la proximité entre l'article 9 du mémorandum et l'article 7 du projet de traité avec l'Autriche du 2 juin 1919 ; Nathan FEINBERG, *Ibid*, p.23

¹⁴⁹⁸ Laust MOLTESSEN, *La Société des Nations et la protection des minorités*, Recueil de P. Munch, tome II, p.301. FEINBERG Nathan, *La question...*, *Op.cit*, p.23

¹⁴⁹⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, *Op.cit*, p.177. Nathan Feinberg dénonce la « suspicion » de Jacques Fouques-Duparc « à l'égard de la sincérité et de la loyauté juive », qu'il juge « déplacée ». Ce dernier s'est en effet interrogé à la page 174 de sa thèse, sur les raisons de ce « libéralisme universel » des Juifs : « générosité ou habileté suprême ? » ; Nathan FEINBERG, *La question...*, *Op.cit*, p.27

C. *Les associations pacifistes*

Pendant la guerre, le pacifisme, considéré comme suspect, est assimilé au « défaitisme ». Dans ce climat et du fait de la grande mobilisation de leurs membres, aucune des organisations existantes telles que l'Institut de droit international, l'Union interparlementaire, le Bureau de la Paix ou l'Internationale ouvrière ne peuvent exercer leur activité de manière suivie¹⁵⁰⁰. Pourtant, les grands conflits sont aussi un terreau fertile pour les « constructeurs de systèmes »¹⁵⁰¹ ; de nombreuses associations et organisations sont fondées chez les différents belligérants ou chez les États neutres, pour préparer les bases d'une paix future qui soit « juste et équitable »¹⁵⁰². Cette idée est parfaitement synthétisée par Paul Painlevé dans le discours inaugural du 26 juin 1915 lors de la Conférence des nationalités. Rappelant l'origine des raisons qui ont poussé à créer l'organisation dont il préside le comité de Direction, l'auteur réaffirme son « horreur de la guerre ». Il la compare à une opération chirurgicale, certes nécessaire, mais en « toute extrémité ». Painlevé met aussi en garde contre son corollaire, « l'équilibre basé sur la violence »¹⁵⁰³.

Mais la contribution de ces « Académiciens de la paix durable »¹⁵⁰⁴, comme les qualifie Jacques Fouques-Duparc, est essentielle et aura « sans doute » participé à préparer l'opinion publique à la cause des minorités¹⁵⁰⁵.

Dès octobre 1914 est fondé à Londres *The Union of Democratic Control*, sous l'impulsion notamment de Ramsay Macdonald, futur Premier ministre (1924 et 1929-1935). Le programme de la nouvelle association prévoit : la consultation des populations par plébiscite avant toute modification territoriale (article I), le contrôle de la politique étrangère (articles II et III), la réduction des armements (article IV) et la liberté des échanges (article V). Mais, comme le constate Christian Lange, c'est ici un programme très national. Sur ce modèle, d'autres organisations vont être créées en Grande-Bretagne, mais aussi à l'étranger, comme la célèbre *League to enforce*

¹⁵⁰⁰ Christian Lous LANGE, « Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du droit international », RCADI, 1926, III, Tome 13, pp.171-426, p.412

¹⁵⁰¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.142

¹⁵⁰² Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.5. MANDELSTAM André, « La protection... », Art.cit, pp.395-396

¹⁵⁰³ Union des Nationalités, *Conférence des nationalités : compte rendu sommaire, conclusions, projet de Déclaration des Droits des nationalités, les nationalités Sud-américaines et la guerre, 1915, n°6, pp.5-6*

¹⁵⁰⁴ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.142

¹⁵⁰⁵ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.5

*Peace*¹⁵⁰⁶, principal soutien à l'adhésion des États-Unis à la future « Ligue des Nations »¹⁵⁰⁷. Les questions relatives à l'autodétermination et à la protection des minorités vont occuper « dès le premier jour », « une place très importante » sinon, « la plus importante » dans leurs travaux¹⁵⁰⁸. Deux organisations ont pour objet principal cette question : l'Union des nationalités, créée à Paris¹⁵⁰⁹ et transférée à Lausanne en 1915, et l'Organisation centrale pour la Paix durable, créée à l'initiative de l'organisation néerlandaise qui réunit à La Haye des représentants des États neutres et quelques belligérants¹⁵¹⁰. Sous l'impulsion de la première association, deux Conférences des Nationalités sont organisées pendant la guerre. En 1915, elle se réunit à Paris et l'année suivante c'est à Lausanne que se déroule l'événement¹⁵¹¹, qui les délégués de 23 nationalités.

Elles font remonter une contestation latente bien souvent étouffée, notamment en Russie, ainsi que les désirs d'autonomie culturelle au sein même des États d'Europe de l'Ouest. « Nous assistons encore à ce spectacle », constate Paul Otlet dans son discours d'ouverture de la Conférence de 1916 : « il y a un empire de 17 millions d'hommes » « opprimant 35 millions » et dans un autre, « 50 millions refusant des droits à 100 millions » d'individus¹⁵¹². Un projet de Déclaration des droits des nationalités, entendu comme un « complément organique » à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est élaboré¹⁵¹³. Il doit répondre aux exigences d'un nouveau monde qui est en train de surgir, fondé sur la justice et la liberté¹⁵¹⁴. Le texte dans sa version définitive est présenté aux termes de la Conférence de Lausanne et s'organise en 4 articles. Le premier, relatif aux « Droits des individus », est assez classique et reprend le principe de l'égalité (article I^{er} alinéa 1) et de non-

¹⁵⁰⁶ Christian Lous LANGE, « Histoire de la doctrine... », Art.cit, pp.412-413

¹⁵⁰⁷ Cependant, le président Wilson, lors d'un discours prononcé lors du banquet de clôture d'une conférence organisée par l'association, se montre plus ambitieux. Le programme de l'organisation se limite à une réflexion sur la « superstructure juridique » de la nouvelle organisation. Or, pour le président américain, il s'agit de penser « aux principes qui domineront les traités », comme le principe des nationalités. Christian Lous LANGE, Ibid, p.418

¹⁵⁰⁸ Nathan FEINBERG, La question..., Op.cit, p.5

¹⁵⁰⁹ L'union des nationalités a été inaugurée en 1912 à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales ; voir Union des Nationalités, Conférence des nationalités : compte..., Art.cit, pp.5-6

¹⁵¹⁰ L'Union (Office) des Nationalités cherche, selon Jacques Fouques-Duparc, à « délimiter les droits des différentes nationalités de l'Europe orientale et de la proche Asie », tandis que l'Organisation centrale, plus abstraite, vient « préciser les règles de droits » qui doivent s'appliquer aux vainqueurs, quels qu'ils soient ; FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.143

¹⁵¹¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.142. Stéphane PIERRE-CAPS, « Le droit des minorités », in Norbert ROULAND (dir.), Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMAREDE, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.179. Nathan FEINBERG, La question..., Op.cit, p.5

¹⁵¹² OTLET Paul, « Séance d'ouverture », Compte rendu sommaire de la III^e Conférence des Nationalités réunies à Lausanne : 27-29 juin 1916, Union des nationalités, 1916, n°11, pp.6-14, p.7

¹⁵¹³ Nathan FEINBERG, La question..., Op.cit, p.5

¹⁵¹⁴ Paul OTLET, « Clôture de la Conférence », Compte rendu..., Art.cit, pp.42-43

discrimination (article I^{er} alinéa 2). Cependant, la clause insérée dans le second alinéa, malgré les euphémismes (« bonne entente » et « respect des droits »), s'applique « indifféremment » « aux Européens » mais aussi « aux Orientaux », termes génériques désignant les « races autres ». C'est une innovation importante. Les « Droits des Nationalités » sont prévus à l'article II, le plus long de la Déclaration. Les rédacteurs reconnaissent leur droit à l'existence (alinéa 1) et à leur vitalité. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (alinéas 2 et 3) devient le fondement « légitime de l'existence des États » (alinéa 2). Un mécanisme de sauvegarde est prévu à l'alinéa suivant du même article. L'intervention a priori de la Cour internationale d'arbitrage de La Haye ou de « toute autre institution internationale qui sera créée », tend à établir leur caractère international, condition à la mise en œuvre effective des dispositions énoncées dans cet article (article II, alinéa 3). L'article III prévoit, dans les régions à population mixte, l'instauration du statut personnel complété par des « institutions nationales collectives » (écoles et églises). Enfin, des « Droits complémentaires » sont prévus pour les nationalités indépendantes (l'article IV) qui visent surtout la reconnaissance d'un droit au développement économique et le statut juridique des ressources naturelles. Cependant, la version adoptée par l'Assemblée au terme de la Conférence est un modèle raccourci du projet initial tiré des documents préliminaires et arrêté par la Commission internationale chargée de poursuivre les travaux de la Conférence de 1915¹⁵¹⁵. Elle fait l'économie du long préambule et des articles V, relatifs aux populations indigènes¹⁵¹⁶, et VI, concernant l'internationalisation de certaines voies de communication dont l'idée est reprise à l'article IV du projet final. Enfin, les dispositions relatives aux *droits des nationalités* (article II de la Déclaration) sont intégrées à l'identique à l'article 2 (a, b, c et d) du projet plus global de Charte mondiale¹⁵¹⁷ publié par l'Union des Nationalités en 1917¹⁵¹⁸. Pourtant, au dernier

¹⁵¹⁵ « III^e Conférence des Nationalités (Lausanne 27 juin 1916) : Etude du problème des Nationalités en vue du Congrès des Puissances après la guerre », in Documents préliminaires, Union des Nationalités, 1916, vol.10, pp.8-11

¹⁵¹⁶ Lors de la séance consacrée à la Déclaration (27 juin, II^e séance), cet article soulève d'importantes discussions, Farid Bey pour l'Égypte et Bach Hamba pour la Tunisie trouvent que cette clause a pour effet de légitimer une inégalité entre les hommes

¹⁵¹⁷ Un premier titre s'intéresse à la « Garantie internationale des droits » : Droits de l'homme (article 1^{er}), Droits des nationalités (article 2), Droits des Religions et des Eglises (article 3), Droits des Associations (article 4), Droit du Peuple et des Travailleurs (article 5) et Droit des États (article 6). Le second, à « L'Union des États » : Organisation générale de l'Union (article 7), Pouvoir législatif international/ Loi internationale (article 8), Pouvoir exécutif international/Administration internationale (article 9), Pouvoir judiciaire international/Justice internationale (article 10), Sanctions internationales et mesures concertées entre les États (article 11), Finances-Budget-Comptes (article 12), Relations économiques-Transports (article 13), Relations internationales (article 14) et Territoires internationaux-Colonies (article 15)

aliéna de l'article (article 2 e), le même article V du projet de Déclaration, abrogé par l'Assemblée est réintroduit. En effet, le Bulletin de l'Union des Nationalités de 1917, reproduit une version légèrement retouchée de la Déclaration des droits « votée par la III^e Conférence des Nationalités » : la « conservation des populations indigènes » est réintroduite au point « e ». Les autres modifications concernent plutôt la forme. Ainsi, l'article II devient dans cette version le point « a », légèrement retouché dans son second alinéa relatif à l'auto-détermination¹⁵¹⁹ ; l'alinéa 3 de l'article II bascule en « b » et le quatrième devient le « c ». L'article III est le point « d », mais l'article IV relatif aux « Droits complémentaires des Nationalités » disparaît¹⁵²⁰, comme la clause de non-discrimination (article I^{er}).

Néanmoins, sur la question des minorités, ce sont les travaux de l'Organisation centrale qui sont « les plus concluants » d'après Nathan Feinberg¹⁵²¹. Un texte en cinq articles, dit « Programme minimum d'une paix durable » fixant les grandes lignes directrices d'un projet commun, est élaboré en 1915. A l'article 1^{er}, on retrouve l'exigence du consentement populaire (« si possible par plébiscite ») comme condition à toutes les modifications territoriales opérées après la guerre (article I alinéa 1). A l'alinéa suivant, les rédacteurs ont reconnu aux nationalités l'égalité civile, la liberté religieuse et l'usage libre de leurs langues (article I aliéna 2). Or, l'article II relatif aux colonies et aux protectorats se limite à des garanties d'ordre économique (« liberté commerciale » ou « égalité de traitement ») accordées à « toutes les nations ». L'article III aborde la création d'une Société des Nations, d'une Cour permanente de justice internationale (article III alinéa 3 a) et d'un Conseil international d'enquête et de conciliation (article III alinéa 3 b), compétents pour les règlements pacifiques des différends entre États¹⁵²² (voir article III alinéas 3 et 4). Enfin, la réduction des armements et la prohibition des traités secrets (« nuls de plein

¹⁵¹⁸ Paul OTLET, *Projet de Charte Mondiale, Union des Nationalités*, Lausanne, 1917, n°26, 24 p

¹⁵¹⁹ L'alinéa 2 de l'article II dispose : « le fondement légitime de l'existence des États doit être la souveraineté manifestée par la volonté librement exprimée des populations ». Dans le point « a » la nouvelle rédaction affirme : « elles constituent des personnes de droit international. Le fondement légitime de l'existence des États est la souveraineté manifestée par la volonté librement exprimée des populations »

¹⁵²⁰ « Déclaration des droits des Nationalités votée par la III^e Conférence des Nationalités », *Les Annales des Nationalités : Bulletin de l'Union des Nationalités*, 1917, vol.8-10, pp.206-207 (point VI)

¹⁵²¹ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.5

¹⁵²² Il est précisé que la Cour d'arbitrage de la Haye est maintenue (article III alinéa 3)

droit ») régulièrement dénoncés comme l'une des causes du conflit¹⁵²³ sont visés respectivement par les articles IV et V¹⁵²⁴. Un commentaire du texte est publié, traduit et largement diffusé comme outil de propagande commun qui tranche, d'après Christian Lange, avec la nature par essence irréconciliable des programmes défendus par les nationalistes¹⁵²⁵.

Il revient à une commission présidée par le professeur norvégien Halvdan Koht d'affiner et de compléter le second alinéa de l'article I^{er} ¹⁵²⁶, à l'aide d'un questionnaire écrit en 4 points adressé aux membres¹⁵²⁷. Sur cette base, à la séance de Copenhague (octobre 1917), l'organisation adopte « l'avant-projet d'un traité international relatif aux droits des minorités »¹⁵²⁸. Dans sa thèse, Jacques Fouques-Duparc en donne un résumé : le texte assez général comprend neuf articles, sept qui sont relatifs aux droits à reconnaître aux minorités et deux qui portent sur les garanties accordées. L'article 1^{er} généralise la portée de l'alinéa 1 de l'article 19 de la Constitution autrichienne de 1867¹⁵²⁹ qui proclame un droit à la sauvegarde de l'identité. L'article 2, son corollaire, reprend et précise l'égalité en droit (article 19 alinéa 1 de la Constitution de 1867), civile et politique. Les articles 3 et 4 reconnaissent respectivement aux minorités une autonomie religieuse et scolaire. Pour que les droits énoncés dans les deux articles précédents soient effectifs, l'article 5 règle la question de la représentation politique (avec l'article 6) et la possibilité d'un prélèvement fiscal. L'article 7 les complète en accordant dans les régions où résident ces minorités, l'officialité de leurs langues avec comme contrepartie une connaissance suffisante de l'idiome par les fonctionnaires nommés et une obligation de traduction des lois.

¹⁵²³ Dans les 14 points, Wilson mais surtout, les Bolcheviks prennent position contre les traités secrets (*décrets sur la terre et la paix*) et procèdent à leur publication des accords russes. Ce rejet se retrouve à l'article 18 du Pacte de la SDN ; voir MAINETTI Vittorio, Les traités secrets en droit international

¹⁵²⁴ Christian Lous LANGE, « Histoire de la doctrine... », Art.cit, pp.414-415

¹⁵²⁵ Christian Lous LANGE, *Ibid*, p.415

¹⁵²⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, p.144

¹⁵²⁷ « Serait-il désirable et possible de protéger en quelque manière les minorités nationales dans les États indépendants par des traités internationaux ? Si oui, quels devraient être la teneur et l'objet desdits traités ? Par quels moyens les minorités nationales pourraient-elles assurer leur droit à la reconnaissance ?

- Quelles devraient-être les règles déterminant les conditions des minorités nationales, en ce qui concerne : a) l'organisation scolaire ; b) l'organisation de l'Eglise ; c) la procédure judiciaire ; d) les droits politiques ?

- Etes-vous en mesure de donner des informations sur les arrangements existant dans les divers pays, où ces problèmes sont déjà réglés ?

- Désirez-vous suggérer quelque proposition particulière concernant une minorité spéciale, dans quelque pays que ce soit ? ».

Cité in Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.145

¹⁵²⁸ Nathan FEINBERG, *La question...*, Op.cit, p.5. Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.146

¹⁵²⁹ Article 19 de la Loi fondamentale de l'État (21 décembre 1867) relative aux droits généraux des citoyens dans les royaumes et pays représentés au Conseil de l'Empire

Cependant, l'auteur fait remarquer qu'au visa notamment de l'article 1^{er}, ces droits ne s'appliquent expressément qu'aux « États contractants », ce qui limite considérablement sa portée. Il souligne sur ce point le silence du professeur norvégien¹⁵³⁰. Jacques Fouques-Duparc déplore son manque d'ambition et son attachement à la souveraineté de l'État qui posera tant de difficultés après la guerre. En effet, les articles suivants n'intègrent pas cette protection dans l'ensemble plus global d'une organisation internationale, même si l'auteur reconnaît qu'en 1917, ce projet d'une SDN reste encore limité¹⁵³¹. Ainsi, avec les articles 8 et 9, ce sont deux organismes internationaux qui sont créés pour veiller au respect des engagements pris par les États parties : les « Commissions internationales de surveillance » et le « Tribunal des Nationalités »¹⁵³². Il détaille ensuite leurs modalités de fonctionnement. Les commissions sont chargées d'enregistrer les revendications des minorités nationales, d'arbitrer les conflits et d'en proposer un règlement à l'amiable. Elles disposent aussi de la possibilité d'en appeler au Tribunal des Nationalités, en cas de litiges¹⁵³³, suivant la procédure ordinaire des tribunaux internationaux d'arbitrage¹⁵³⁴.

Pour Jacques Fouques-Duparc ce projet paraît être, « un des plus complets et des plus sages » sur la question des minorités. Il sort « du domaine de la pure spéculation » pour « prendre une forme juridique ». Cependant, il aura fallu que des « intérêts et des passions » emportent ces idées pour lui donner vie¹⁵³⁵.

§2. *Les minorités hors du Pacte de la SDN*

Le traumatisme de la Grande Guerre a fait naître une solidarité qui unit, par son universalité, les pays du monde¹⁵³⁶ dans l'ardent désir d'une paix durable¹⁵³⁷. Le mouvement venu des États-Unis¹⁵³⁸ en faveur d'une SDN qui doit substituer « le droit à la force »¹⁵³⁹ gagne progressivement les différents belligérants qui finissent tous par

¹⁵³⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.146

¹⁵³¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.147 (nbp n°1)

¹⁵³² Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.147

¹⁵³³ La saisine est ouverte à la Commission Internationale de surveillance (intermédiaire/médiation des minorités) et au gouvernement majoritaire des minorités qui seraient opprimées

¹⁵³⁴ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.148

¹⁵³⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.149

¹⁵³⁶ Pierre GERBET, Marie-Renée MOUTON, Victor-Yves GHEBALI, De la SDN..., Op.cit, p.11

¹⁵³⁷ LEROY Maxime, La Société des..., Op.cit, p.39

¹⁵³⁸ Louis Le Fur parle d'un « puissant mouvement d'opinion » se produit dans les pays anglo-saxons en faveur de la paix ; Louis LE FUR, Précis de droit..., Op.cit, p.152

¹⁵³⁹ Louis LE FUR, « Les bases juridiques de la Société des Nations », Scientia, Revue internationale de synthèse scientifique, janvier 1925, p.35

y souscrire¹⁵⁴⁰. En France, cette idée est relayée par les internationalistes et les différents réseaux pacifistes : l'association la Paix par le droit (octobre 1915, section girondine), la SFIO (décembre 1916) mais aussi par la Ligue des droits de l'homme (novembre 1916)¹⁵⁴¹. La réussite de la Société des Nations « chimère d'hier, [qui] devient réalité possible de demain »¹⁵⁴², est alors à mettre au crédit du volontarisme de Wilson¹⁵⁴³ qui s'investi personnellement au sein de la première commission de la Conférence de la Paix en janvier 1919. La doctrine et de nombreux intellectuels quelles que soient leurs spécialités, commentent très largement ces transformations. A tel point qu'en 1931, Louis Le Fur estime que la bibliographie sur la nouvelle organisation est déjà « immense »¹⁵⁴⁴. Le Pacte, œuvre de compromis, marque aussi les profondes divergences culturelles entre les délégués chargés de le rédiger (B). Au-delà de la nature des garanties et des sanctions, l'absence de référence aux minorités, à l'exception des mandats de l'article 22, traduit chez les rédacteurs le refus d'en faire un principe général du nouveau droit international (A). Ainsi, le projet porté par la nouvelle organisation est autant porteur d'espoirs que de terribles désillusions. « Quelle chute », écrira, déçu, Célestin Bouglé devant ces imperfections¹⁵⁴⁵.

A. *Les travaux de la Commission de la Société des Nations*

A peine réunies en janvier 1919, à la Conférence de la Paix, de très nombreuses délégations viennent faire entendre les revendications des diverses nationalités¹⁵⁴⁶ portées par « des espoirs illimités »¹⁵⁴⁷. Les chroniques quotidiennes publiées par le *Correspondant* et compilées par Pierre Albin permettent de mesurer l'ampleur du phénomène. Les négociations relatives au Pacte de la future Société des Nations qui ont lieu à l'Hôtel de Crillon commencent quelques jours après. Les 15 séances sont réparties en deux temps : un délai très court qui s'étend du 3 au 13

¹⁵⁴⁰ En effet, les gouvernements allemand et autrichien ont accepté la doctrine wilsonienne avec les notes des 12 et 27 octobre 1918 ; André MANDELSTAM, « La protection... », Art.cit, p.398

¹⁵⁴¹ Cité in Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, p.30

¹⁵⁴² Jean-Michel GUIEU, *Ibid*, p.30

¹⁵⁴³ Louis LE FUR, *Précis de droit...*, Op.cit, p.152. Francesco CAPOTORTI, *Etudes des droits des personnes...*, Rap.cit, p.17

¹⁵⁴⁴ Louis LE FUR, *Précis de droit...*, Op.cit, p.150 (nbp 1)

¹⁵⁴⁵ Célestin BOUGLE, « Une chose vivante », *La Dépêche*, 5 juillet 1919, p.1 ; cité in Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, p.59

¹⁵⁴⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.172. Laust MOLTESSEN, « La société des Nations... », Art.cit, p.299

¹⁵⁴⁷ Jacques FOUQUES-DUPARC, *Ibid*, p.172

février 1919 et du 22 mars au 28 avril de la même année¹⁵⁴⁸. La Commission chargée de la rédaction se compose de 19 membres. Elle comprend 10 délégués des 5 grandes Puissances et 9 des puissances « associées » ou à « intérêt limité » : expression qui n'est pas du goût d'Albert de La pradelle¹⁵⁴⁹. La Commission est personnellement présidée par Wilson, la France est représentée par Léon Bourgeois et le doyen Larnaude. Cependant, lors des négociations, le soutien distancié de Clemenceau¹⁵⁵⁰, alors que l'opposition entre les positions latines¹⁵⁵¹ et anglo-saxonnes¹⁵⁵² s'affrontent, a pour conséquence selon Albert de La pradelle, de mettre en échec la pensée et la langue française (institutionnalisation de la coalition, police internationale...)¹⁵⁵³. Même si l'auteur comme Louis Cavaré, juge le texte de la commission française « trop timide »¹⁵⁵⁴, il regrette la personnalisation du projet porté par le président américain¹⁵⁵⁵ qui ne désirait finalement, selon leur diagnostic sévère, « que de simples conversations » avec les autres délégués¹⁵⁵⁶. Mais son autorité est difficilement contestable : il s'est engagé pendant le conflit pour la création d'une organisation internationale (14^e point) et les autres chefs d'État et de gouvernement quant à eux, délaissent la commission pour négocier les réparations à la charge des vaincus. Enfin, jamais un président américain ne s'était encore rendu en Europe au cours de son mandat¹⁵⁵⁷.

Pendant les négociations du Pacte est abordée pour la première fois la question d'une protection des minorités nationales¹⁵⁵⁸. Pourtant, aucune disposition spécifique n'est prévue dans les projets Phillimore de la délégation anglaise, ni dans le premier projet Wilson de fin décembre 1918¹⁵⁵⁹. Les minorités apparaissent parmi les six

¹⁵⁴⁸ Maxime LEROY, *La Société des...*, Op.cit, p.45

¹⁵⁴⁹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.93

¹⁵⁵⁰ Paul-Henri Benjamin d'ESTOURNELLES de CONSTANT, « Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations », *Ligue des droits de l'homme et du citoyen*, 1919 pp.419-478, p.419

¹⁵⁵¹ Notamment sur le projet Italien ; GEOUFFRE de La PRADELLE Albert, *Droit international public...*, Op.cit, p.69.

¹⁵⁵² « Voilà une SDN bien comprise », Albert GEOUFFRE de La PRADELLE, *Ibid*, p.70

¹⁵⁵³ Louis LE FUR, *Précis de droit...*, Op.cit, p.152

¹⁵⁵⁴ Albert GEOUFFRE de La PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.94

¹⁵⁵⁵ Albert GEOUFFRE de La PRADELLE, *Ibid*, pp.79 et 84. Le projet français porte pour lui, « la marque du moment où il a été élaboré » ; GEOUFFRE de la PRADELLE Albert, *Ibid*, p.40

¹⁵⁵⁶ Louis CAVARÉ, *Le droit international...*, Op.cit, p.493. Albert LA PRADELLE, *La Paix moderne (1899-1945)*. De La Haye à San Francisco, Les éditions internationales, Paris, 1947, 528 p, p.50

¹⁵⁵⁷ Louis CAVARÉ, *Le droit international...*, Op.cit, p.493

¹⁵⁵⁸ Ludovic TOURNES, *Ibid*, p.37

¹⁵⁵⁹ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.7

¹⁵⁵⁹ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.11. René SPITZ, *La formation du Pacte de la Société des Nations : les Sources et les Influences*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, Albes Frères, Paris, 1932, 96 p, p.10

amendements que le président apporte (*supplementary agreements*)¹⁵⁶⁰ dans son deuxième texte (le premier de Paris) daté du 10 janvier et ainsi formulé : « la Société des Nations exigera que tous les nouveaux États, comme condition préalable à leur reconnaissance comme État indépendants ou autonomes, s'engagent à accorder à toutes les minorités ethniques ou nationales relevant de leur autorité, exactement le même traitement et la même sécurité, tant en droit qu'en fait, que ceux accordés à la majorité ethnique ou nationale de leur population »¹⁵⁶¹. Nathan Feinberg voit dans cette mesure l'influence directe des revendications juives¹⁵⁶² en faveur d'une égalité des droits. De nombreux auteurs, comme Georges Scelle¹⁵⁶³, Philip Barker¹⁵⁶⁴, Charles Dupuis¹⁵⁶⁵, René Spitz¹⁵⁶⁶ ou Miroslas Gonsiorowski¹⁵⁶⁷, entre autres, partagent aussi ce constat¹⁵⁶⁸. Mais, sur la base des observations critiques formulées par les juristes Hurst et Hunter Miller, le projet est une nouvelle fois remanié¹⁵⁶⁹. Dans sa version amendée (troisième ou deuxième de Paris), il ne s'agit plus seulement d'introduire une clause de non-discrimination, dont les limites sont connues depuis le traité de Berlin, mais d'associer en complément une politique volontariste de protection qui serait exigé par le Conseil de la SDN (article VI)¹⁵⁷⁰. Cette disposition est adossée à l'article VII (« arrangement » selon Mandelstam¹⁵⁷¹) relatif à la liberté et à l'égalité religieuse en droit et en fait. Cependant, dans le projet commun anglo-américain dit « Hurst-Miller » (du 26 janvier) qui servira de base aux négociations¹⁵⁷², seul l'article VII est reproduit et devient l'article 19 du nouveau texte¹⁵⁷³ qui est reproduit dans le troisième projet de Paris du président Wilson.

C'est lors de la V^e séance de la Commission qui se tient le 8 février, que l'article est examiné pour la première fois. Lord Robert Cecil propose une nouvelle rédaction qui accorde explicitement à l'organisation un droit d'intervention : « les

¹⁵⁶⁰ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.11

¹⁵⁶¹ Tiré de la version reproduite par André Mandelstam (version Rapport du Comité institué par la Résolution du Conseil de la SDN du 7 mars 1929 (JO, Supplément spécial, n°73, p.45) ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.7

¹⁵⁶² Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.11

¹⁵⁶³ Scelle qui dans les origines... Peter M, p.77

¹⁵⁶⁴ Philip BARKER, « The making of the Covenant from the British point of view », in Peter MUNCH, ..., Op.cit, Tome II, pp..., p.53

¹⁵⁶⁵ Charles DUPUIS, « Liberté des voies de communication »... RCADI 1924 p.399

¹⁵⁶⁶ René SPITZ, La formation du Pacte de la Société..., Op.cit, p.15

¹⁵⁶⁷ Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, Tome II, p.57 (déjà cité)

¹⁵⁶⁸ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, pp.11-12

¹⁵⁶⁹ Nathan FEINBERG, Ibid, p.12

¹⁵⁷⁰ Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, pp.57-58

¹⁵⁷¹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.8

¹⁵⁷² Charles ROUSSEAU, Droit international..., tome II, Op.cit, p.491

¹⁵⁷³ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.13

Hautes Parties Contractantes reconnaissant dans les persécutions et l'intolérance religieuse des sources fertiles de la guerre [...] la SDN a le droit de s'intéresser aux commotions politiques [...] [les HPC] autorisent le comité à faire des représentations ou à prendre les mesures qui mettront fin à l'abus en question »¹⁵⁷⁴. Cependant, Hymans, le représentant de la Belgique redoute les abus qu'une lecture extensive de l'article permettrait. Ce point de vue est partagé par Orlando, son collègue italien et par Batalha Reis, le portugais¹⁵⁷⁵. Le comité de rédaction est saisi ; il en propose une version amendée lors de la séance suivante du 10 février, qui reste finalement assez proche de l'amendement original. Le président Wilson présente une nouvelle mouture encore raccourcie, épurée de ses références interventionnistes, qui est soutenue par Léon Bourgeois au nom de la DDHC¹⁵⁷⁶ et de ses similitudes avec l'article 10. Le nouvel article 21 remanié par Cecil, Larnaude, Venizelas et Vesnitch, est soumis à discussion lors de la séance du 13 février 1919. Cependant, le doyen de la faculté de droit de Paris fait remarquer son caractère trop ciblé, qui fait référence à « des pays qui ne font nullement partie des pays représentés à la Conférence de la paix »¹⁵⁷⁷, essentiellement l'Europe orientale¹⁵⁷⁸.

Lors des pourparlers, le délégué Japonais, le baron Makino, propose de compléter l'article 21 en y insérant un alinéa relatif à « l'égalité des races ». C'est une proposition « beaucoup plus importante », insiste La pradelle, qui loue au passage l'habileté du représentant japonais. En effet, le délégué nippon fait dériver les questions religieuse et raciale de l'égalité des nations, qui est déjà un principe admis par le droit international¹⁵⁷⁹. La rédaction de l'amendement est aussi très prudente. D'ailleurs elle aurait une nature plutôt programmatique. Son auteur justifie sa proposition par la forte charge conflictuelle qu'engendrent ces « animosités de races et de religions [...] source féconde de troubles de guerres » comme le résume Nathan Feinberg¹⁵⁸⁰. Or, cette intervention, largement reprise par les commentateurs, complexifie un débat déjà difficile qui finit par faire renoncer les partisans de son

¹⁵⁷⁴ Cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.9

¹⁵⁷⁵ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.14

¹⁵⁷⁶ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.9

¹⁵⁷⁷ Cité in André MANDELSTAM, *Ibid*, p.10

¹⁵⁷⁸ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.15

¹⁵⁷⁹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.111

¹⁵⁸⁰ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.16

insertion¹⁵⁸¹. De manière sous-jacente, cet article touche aussi la question de l'immigration japonaise aux États-Unis, notamment en Californie et dans les Dominions britanniques¹⁵⁸², question d'ordre économique qui suscitait les « plus grandes susceptibilités et inquiétudes »¹⁵⁸³. L'article 21 est finalement supprimé sous réserve d'un examen ultérieur en présence du président Wilson. Ainsi, on n'en retrouve aucune référence dans le projet présenté le 14 février lors de la 3^e séance plénière de la Conférence de la Paix. Le 11 avril, la question est de nouveau soulevée. Le baron Makino propose cette fois-ci l'insertion de cette clause non plus dans un article, mais en principe posé en préambule du Pacte, relatif à l'égalité des nations et du juste traitement des nationaux¹⁵⁸⁴. La délégation japonaise (le baron Makino et le Vicomte Chinda) demande qu'elle soit mise aux voix¹⁵⁸⁵. Malgré une majorité de 11 sur 17 en faveur de sa proposition, elle est rejetée à défaut d'unanimité des membres de la commission. Le 28 avril 1919, lors de la 5^e séance plénière de la Conférence de Paix, le Baron Makino, exprime publiquement ses regrets. « Jamais », écrit La Pradelle, « argumentation plus habile, et en même temps plaidoyer plus beau, reposant sur des idées plus nobles ou plus élevées, n'avait été présenté en faveur de l'égalité des races »¹⁵⁸⁶.

Le texte définitif adopté le 28 avril ne contient aucune référence aux minorités nationales. Seules des mesures spécifiques visent les populations des territoires placés sous mandat. Les projets présentés par les États neutres¹⁵⁸⁷ restent aussi relativement silencieux sur cette question¹⁵⁸⁸. En effet, on ne trouve aucune référence dans les projets hollandais ni dans la convention commune scandinave. Néanmoins, si le texte suisse rédigé sous l'impulsion de Max Huber, le futur président de la CPJI, contient bien une stipulation relative à cette question¹⁵⁸⁹, la portée de celle-ci est minimale. Nathan Feinberg précise que l'avant-projet du Pacte fédéral préparé par la

¹⁵⁸¹ Cependant, Nathan Feinberg précise que les membres de la Commission avaient déjà connaissance depuis au moins une semaine de l'amendement Makino ; FEINBERG Nathan, Ibid, p.15 (nbp 1)

¹⁵⁸² Mirosław GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, pp.58-59

¹⁵⁸³ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.16

¹⁵⁸⁴ Mirosław GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, p.58

¹⁵⁸⁵ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.17

¹⁵⁸⁶ Albert GEOUFFRE de La PRADELLE, Droit international public..., Op.cit, pp.112-113

¹⁵⁸⁷ Charles ROUSSEAU, Droit international..., tome II, Op.cit, p.491

¹⁵⁸⁸ Le projet officiel Allemand remis à la Conférence de la Paix le 9 mai 1919 contient lui aussi des dispositions spéciales sur les minorités : chapitre VII et article 54 ; FEINBERG Nathan, « La question des minorités... » Art.cit, pp.17-18. *Protection des minorités de langue de race ou de religion par la Société des Nations*, 1931.I.B.1 (C.8.M.5.1931.I), p.158 ; cité in CAPOTORTI Francesco, Ibid, p.18 (§91, nbp 8)

¹⁵⁸⁹ René SPITZ, La formation du Pacte..., Op.cit, p.12. Francesco CAPOTORTI, Etude des droits..., Rap.cit, p.17 (§83). Arthur de BALOGH, La protection internationale des minorités..., pp.37-39

Commission Consultative (janvier 1919), vise à la lettre « B », une déclaration solennelle adressée à chaque État : « l'égalité civile et politique, la liberté de conscience et le libre usage des nationales doivent être garantis ». Pourtant, ni le texte du Pacte fédéral, ni le Statut constitutionnel de la Ligue des Nations, ne contiennent une telle référence¹⁵⁹⁰. A ce sujet, le Conseil se justifie dans un rapport remis le 11 février 1919 à l'Assemblée Fédérale. Cette absence serait due aux difficultés posées par une telle systématisation qui risquerait d'hypothéquer la réalisation même de l'organisation. Or, six mois plus tard (le 4 août) il considérera cette absence comme « une lacune »¹⁵⁹¹.

Il revient alors à la Commission des nouveaux États¹⁵⁹², créée le 1^{er} mai par le Conseil suprême, de régler cette question. Contrairement aux négociations du Pacte, il ne s'agit pas d'élaborer un texte unique et général, mais plutôt d'adapter son contenu aux exigences de l'Europe centrale et orientale¹⁵⁹³. Cependant, le traité avec la Pologne servira de modèle aux conventions signées avec les autres États débiteurs. Nombre d'entre eux s'opposent « à juste titre » à ces sujétions qui créent entre les États des différences de traitement¹⁵⁹⁴ qui limitent leur souveraineté et menacent selon eux leur unité nationale. C'est ce que plaident notamment le 31 mai, en séance plénière de la Conférence, Paderewski pour la Pologne et Bratiano pour la Roumanie¹⁵⁹⁵. Mais, le texte est défendu, avec vigueur, par le président Wilson¹⁵⁹⁶. Une partie de la doctrine, quelques années après, dénonce cette « situation manifestement injuste »¹⁵⁹⁷. Si l'on veut régler la question des minorités, « il est indispensable que tous les États signent une convention générale », défend Miroslas

¹⁵⁹⁰ Nathan FEINBERG, « La question des minorités... », Art.cit, p.18

¹⁵⁹¹ Nathan FEINBERG, Ibid, p.18

¹⁵⁹² « Commission des nouveaux États et de la protection des minorités », couramment appelée, « Commission des nouveaux États »

¹⁵⁹³ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.12

¹⁵⁹⁴ Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, p.59

¹⁵⁹⁵ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.12

¹⁵⁹⁶ « Nous essayons d'arriver à un règlement pacifique, c'est-à-dire d'éliminer autant que possible les éléments de trouble qui peuvent compromettre la paix du monde [...] nous nous efforçons d'assurer une répartition équitable des territoires [...] Tout cela repose sur le fait essentiel que, une fois les décisions prises, les puissances alliées et associées garantissent leur maintien [...] Dans ces conditions, est-il déraisonnable et injuste que les grandes puissances disons, non pas comme des dictateurs, mais comme des amis, à leurs associés : « Nous ne pouvons-nous charger de garantir des règlements territoriaux que nous ne croyons pas légitimes et nous ne pouvons accepter de laisser subsister des éléments de trouble qui, à notre avis, compromettront la paix du monde ». Prenons les droits des minorités. Rien, j'ose le dire, n'est plus susceptible de troubler la paix du monde que le traitement dont les minorités pourraient, dans certaines circonstances, faire l'objet » ; cité in André MANDELSTAM, Ibid, p.13

¹⁵⁹⁷ Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations et Problème de la Paix, Tome II, Rousseau et Cie, Paris, 1927, ... p, p.56

Gonsiorowski¹⁵⁹⁸. Malgré « les grandes difficultés pratiques » en raison de l'opposition de nombreux États, « nous ne doutons pas que, dans un avenir plus ou moins éloigné, cette idée ne soit réalisée »¹⁵⁹⁹.

B. La création de la Société des Nations

La réflexion en faveur d'une paix durable n'est pas l'apanage de l'entre-deux-guerres¹⁶⁰⁰. L'Histoire conduit souvent les intellectuels à s'interroger sur les causes des conflits et sur la façon de les éviter : « toutes les grandes œuvres humaines sont enfantées dans la douleur », tient à souligner Christian Lange¹⁶⁰¹. D'ailleurs de nombreux projets aux noms évocateurs semblent déjà annoncer la future SDN. Ainsi, de la « Société universelle des nations » de Mercier de la Rivière, de la « Société des peuples » pour Rousseau¹⁶⁰², du préambule de La Haye¹⁶⁰³, en passant par les publications de Léon Bourgeois¹⁶⁰⁴, la référence à une « Société des Nations » n'est pas nouvelle. Mais il y a une différence majeure avec les précédents projets¹⁶⁰⁵ : c'est sa réalisation concrète¹⁶⁰⁶, avec un spectre d'action large et permanent (2). En effet, cette institution pourtant frondée et négligée par le public¹⁶⁰⁷ marque « un effort d'organisation considérable très supérieur à ceux tentés avant elle »¹⁶⁰⁸ (1).

1. Les antécédents historiques

Le projet de la SDN, ébauché dès 1916 par le président Wilson lors d'un discours devant la *League to enforce Peace*¹⁶⁰⁹, est inédit dans sa réalisation. A plusieurs reprises au cours des siècles, des unions avaient été réalisées dans un cadre restreint même si certaines de ces comparaisons¹⁶¹⁰ peuvent paraître hasardeuses. D'autres expériences en faveur de la paix, plus juridiques celles-ci, sont restées

¹⁵⁹⁸ Miroslas GONSIOROWSKI, *Ibid*, p.56

¹⁵⁹⁹ Miroslas GONSIOROWSKI, *Ibid*, p.57

¹⁶⁰⁰ Georges SCELLE, *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève* (mars-septembre 1926, PUF, Paris, 1927, 254 p, p.1

¹⁶⁰¹ Christian LANGE, « Histoire de la... », *Art.cit*, p.419

¹⁶⁰² Maxime LEROY, *La Société...*, *Op.cit*, p.41

¹⁶⁰³ Pierre GERBET, MOUTON Marie-Renée, GHEBALI Victor-Yves, *De la SDN...*, *Op.cit*, p.11

¹⁶⁰⁴ Léon BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, E. Fasquelle, Paris, 1910, 467 p. CABOUAT Jules, *La Société des Nations d'après M. Bourgeois*, *Extrait de la RPP*, Paris, 1908, 22 p

¹⁶⁰⁵ Nicolas POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, Hachette, Paris, 1927, 249 p

¹⁶⁰⁶ Albert GEOUFFRE de La PRADELLE, *Droit international public...*, *Op.cit*, pp.25-26

¹⁶⁰⁷ Maxime LEROY, *La Société des...*, *Op.cit*, p.9

¹⁶⁰⁸ Louis CAVARÉ, *Le droit international...*, *Op.cit*, p.490

¹⁶⁰⁹ Louis CAVARÉ, *Ibid*, p.491

¹⁶¹⁰ Louis LE FUR, *Précis de droit...*, *Op.cit*, p.151

inachevées, comme la médiation exercée par le Pape au Moyen-Age, la Sainte Alliance ou les Conférences de La Haye. Enfin, ce sont surtout les nombreuses contributions produites en réaction à l'anarchie, restées le plus souvent au stade de la réflexion théorique¹⁶¹¹, qui sont relayées, sans que la filiation avec la SDN ne soit parfaitement établie. En effet, tous ces textes qualifiés de chimériques par Georges Scelle¹⁶¹² n'auront « qu'une faible incidence sur l'avenir immédiat »¹⁶¹³. Cependant, si les antécédents historiques de l'organisation sont étudiés par de nombreux auteurs, qu'ils soient juristes ou non¹⁶¹⁴, c'est aussi pour lui assurer, dans un contexte de rivalité entre les idées françaises et anglo-saxonnes, un ancrage national¹⁶¹⁵ et capter ainsi une partie de son héritage¹⁶¹⁶. Pourtant, devant l'immensité des travaux, il paraît impossible d'en dresser une généalogie claire. Pour une plus grande clarté, Charles Rousseau adopte une classification sélective et segmentée (française/germanique/Anglo-saxonne)¹⁶¹⁷, mais la trame chronologique choisie par Albert de La Pradelle qui s'attarde longuement sur cette question dans son cours dispensé à ses élèves de doctorat (1929/1930)¹⁶¹⁸ paraît être la plus pertinente.

Selon lui, les « premiers plans d'une Société des Nations », par opposition à la société des États, comme « œuvre de pure conception doctrinale », remontent au début du XIV^e siècle avec l'œuvre du Père Dubois¹⁶¹⁹ (1305-1307), légiste de Philippe le Bel et fidèle soutien contre la papauté¹⁶²⁰. Dans son ouvrage, *De recuperatione Terrae sanctae*, à l'intitulé explicite, il estime que la condition préalable à la reconquête de la Terre Sainte est la paix du monde chrétien¹⁶²¹, qu'il fixe comme cadre coopératif universel. Son modèle repose sur l'institutionnalisation de l'arbitrage organisé par les Conciles suivant une répartition paritaire des juges entre prélats et laïques. C'est au Pape qu'il appartient de trancher les litiges en dernier ressort¹⁶²². Son idée est reprise au début du XVII^e siècle « probablement » par

¹⁶¹¹ Louis CAVARE, *Le droit international...*, Op.cit, p.490

¹⁶¹² Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.26

¹⁶¹³ Evelyne LAGRANGE, Jean-Marc SORET, *Droit des organisations...*, Op.cit, p.15

¹⁶¹⁴ Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, pp.17-24

¹⁶¹⁵ Célestin BOUGLE, *De la sociologie à l'action sociale*, Pairs, PUF, 1923, p.7 ; cité in GUIEU Jean-Michel, *Le rameau...*, Op.cit, p.76

¹⁶¹⁶ Ferdinand BUISSON, *La constitution immédiate...*, Op.cit, p.20

¹⁶¹⁷ Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, pp.454-461

¹⁶¹⁸ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit,

¹⁶¹⁹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.26

¹⁶²⁰ Evelyne LAGRANGE, Jean-Marc SORET, *Droit des organisations...*, Op.cit, p.13

¹⁶²¹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.26

¹⁶²² Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, p.454

un moine car il existe une incertitude sur la personne (« très énigmatique »)¹⁶²³. Ainsi, avec son ouvrage, *Le Nouveau Cynée* en référence au rhéteur grec Cynéas, Emeric Crucé préconise un système original, suivant un modèle empirique fondé sur le *statu quo*. Il ne propose ni la construction d'un système véritablement rationnel et social de la société des États, ni d'opérer une réorganisation territoriale, ni d'établir une paix fondée sur la justice : « il stabilise ce qui existe ». Si les différents sont réglés par un conseil composé d'ambassadeurs envoyés par les souverains, il revient ici aussi au pape de maintenir cet équilibre¹⁶²⁴. Mais à la différence du précédent projet d'organisation, une place est accordée aux non-chrétiens. Ainsi, comme le précise La pradelle, c'est au roi de France qu'il revient d'exhorter les musulmans, en l'espèce les Ottomans, à envoyer des ambassadeurs, au nom de leur alliance établie en 1535/1536. Or, dans le modèle imaginé par Crucé, la décision arbitrale (sur les affaires politiques et juridiques) est frappée de sanction (recours à la force, disgrâce...). Pour le professeur de droit international, ce n'est qu'avec Sully que l'on parvient à la théorisation d'un système complet placé sous « le patronage posthume » du roi Henri IV pour donner « plus d'autorité » à ses idées¹⁶²⁵. Ce que l'auteur propose prend le contrepied des idées développées par Crucé¹⁶²⁶. En effet, dans « le Grand Dessein », développé dans ses *Mémoires de sages et royales économies d'États, domestiques, politiques et militaires*, (1638), l'ancien ministre fait reposer son plan de pacification, sur une transformation des frontières européennes¹⁶²⁷ organisée en confédération de monarchies de 15 États égaux en droit et dotés d'une armée de 275 000 hommes. Destiné alors à contenir les prétentions de *Dominium Mundi* des Habsbourg, ce redécoupage doit assurer une juste répartition des populations, des territoires et de la richesse¹⁶²⁸. Cet équilibre est sauvegardé par le rôle « absolu de l'arbitrage »¹⁶²⁹ qu'il consacre avec un Conseil très chrétien, pour régler tous les litiges, y compris selon l'auteur protestant, ayant refusé d'abjurer, ceux de nature religieuse.

Albert de La pradelle étudie ensuite le système développé par l'Abbé de Saint-Pierre, dont la réflexion connaît avec son *Projet pour rendre la paix perpétuelle en*

¹⁶²³ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.26

¹⁶²⁴ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.27

¹⁶²⁵ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.28

¹⁶²⁶ Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, p.455

¹⁶²⁷ Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, p.18. Antoine PILLET, *Les Conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 : étude juridique et critique*, A. Pedone, Paris, 1918, 274 p, p.19

¹⁶²⁸ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.28

¹⁶²⁹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.29

Europe publié en 1713, un grand retentissement¹⁶³⁰. L'auteur, secrétaire de Polignac lors des négociations d'Utrecht, est conscient de la versatilité et de la faiblesse des alliances qui conduisent l'Europe à d'incessantes guerres¹⁶³¹. Il imagine un système qui s'intègre parfaitement dans le contexte absolutiste de son époque. Sur le plan institutionnel, son projet repose sur une union permanente de 24 souverains, dotée d'un Sénat dans une ville libre, Utrecht. Contrairement aux préconisations de Sully, son projet se fonde sur les frontières du moment¹⁶³². L'alliance exige une mutualisation des moyens de sureté et la systématisation de la médiation obligatoire, dont la sentence est placée sous la garantie des autres membres qui en assure l'exécution par un possible recours à la force. Cependant, pour La Pradelle l'Abbé de Saint-Pierre n'est pas un juriste et s'il présente un « beau projet », il reste « un simple projet »¹⁶³³. Défendu par Jean-Jacques Rousseau et le marquis d'Argenson, il est critiqué en revanche par Leibniz et Voltaire¹⁶³⁴. Charles Rousseau estime de son côté que la référence faite au Grand Dessein de Sully n'est « qu'une référence de style », car l'auteur a probablement « cru rehausser le prestige de son plan »¹⁶³⁵.

Du XIV^e au XVIII^e siècle, « ce ne sont pas les projets de SDN qui manquent », mais ils se limitent à la seule volonté de réduire ou d'abolir la guerre¹⁶³⁶. Cependant, tous les modèles présentés sont pensés, à intensité certes variable, sur l'obligation¹⁶³⁷. C'est là une précision importante quand on sait que cette question constituait la pierre d'achoppement avec les délégations anglo-saxonnes. La Pradelle¹⁶³⁸, qui consacre plusieurs paragraphes à l'analyse du modèle exposé par William Penn (influencé par Sully et William Temple)¹⁶³⁹, reste silencieux sur les apports du XIX^e siècle avec comme l'idée d'une organisation fédérale européenne détaillée par Henri de Saint-Simon et reprise quelques années plus tard par Constantin Pecqueur¹⁶⁴⁰. Il ne parle pas non plus des travaux de Joseph Proudhon, qui exercera une très grande influence sur les mouvements pacifistes avec *Du principe fédératif*¹⁶⁴¹. Néanmoins, le

¹⁶³⁰ Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, pp.18-19

¹⁶³¹ Jean-Michel GUIEU, *Ibid*, p.19

¹⁶³² Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.30

¹⁶³³ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.31

¹⁶³⁴ Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, p.456

¹⁶³⁵ Charles ROUSSEAU, *Ibid*, p.456

¹⁶³⁶ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.32

¹⁶³⁷ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, p.32

¹⁶³⁸ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Ibid*, pp.33-34

¹⁶³⁹ Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, p.456

¹⁶⁴⁰ Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, p.20

¹⁶⁴¹ Jean-Michel GUIEU, *Ibid*, p.21

professeur se penche sur la contribution de Kant¹⁶⁴² qui avec son *Essai sur la Paix perpétuelle* (1795), apparaît, pour une partie de la doctrine, comme celle ayant exercée l'influence la plus grande sur la future SDN. Ce point de vue défendu par César Chabrun dans la *Revue des Deux Mondes*¹⁶⁴³ est partagé notamment par Théodore Ruysen¹⁶⁴⁴, Louis Carle Bonnard¹⁶⁴⁵ et René Spitz¹⁶⁴⁶. Dans sa thèse de doctorat, ce dernier va jusqu'à dresser un tableau comparatif entre l'essai de philosophie, la pensée de Wilson et le Pacte dans sa version définitive. D'après ses recherches, l'article 8 qui est proche du 4^e des quatorze points peut être rapproché de l'article 3, première section de l'ouvrage de Kant. D'autres liens peuvent selon lui être établis : l'article 10 avec le 14^e point et l'article 5 de la première section de Kant ; et l'article 18 avec le 1^{er} point et l'article 1^{er}, première section de Kant. Cependant, le rapprochement entre le préambule, le 14^e point et l'article 2 de la deuxième section (« Le droit international doit être fondé sur une fédération d'États libres ») est, semble-t-il, un peu exagéré. Une autre similitude selon René Spitz, c'est l'influence luthérienne mise en évidence dans la combinaison droit et morale¹⁶⁴⁷. Cependant, Théodore Ruysen estime que, textuellement, la Paix perpétuelle est « irréalisable » et son projet plutôt graduel doit être entendu dans le sens du progrès humain, « d'un progrès sans retour », celui de l'État fondé sur le droit¹⁶⁴⁸. Pourtant, le modèle général qu'il pose, celui d'une *societas civitatum* d'États souverains, apparaît aussi comme le seul « utile » « possible » à mettre en œuvre¹⁶⁴⁹.

2. Les promesses d'avenir de la Société des Nations

Le Pacte de la SDN qui est inséré en préambule du traité de Versailles, entre en vigueur le 10 janvier 1920. Ce qui n'était encore qu'une idée « doctrinale et

¹⁶⁴² Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, tome II, Op.cit, p.457. MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Le Droit constitutionnel et l'organisation de la paix », RCADI, 1933, vol III, Tome 45, pp.673-772, p.719

¹⁶⁴³ César CHABRUN, « Kant et M. Wilson », *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1917...

¹⁶⁴⁴ Théodore RUYSEN, « Les origines kantienne de la Société des Nations », *Revue de métaphysique et de morale*, vol 31, 1924

¹⁶⁴⁵ Louis Carle BONNARD, *Essai sur la conception d'une Société des Nations avant XXe siècle*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Rousseau & Cie, Paris, 1921, 147 p, pp.116-117

¹⁶⁴⁶ René SPITZ, *La formation du Pacte...*, Op.cit, pp.38-44, particulièrement p.40

¹⁶⁴⁷ René SPITZ, *Ibid*, p.44

¹⁶⁴⁸ Théodore RUYSEN, *Les sources doctrinales de l'Internationalisme : de la Révolution française au milieu du XIX^e siècle*, Tome 3, PUF, Paris, 592 p, pp.150-151, p.152

¹⁶⁴⁹ Bruno ARCIDIACOMO, *Cinq types de paix. Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2011, 465 p, p.378. Parmi les détracteurs qui fustigent « les contaminations du domaine intellectuel » par l'Allemagne, voir Joseph DECLAREUIL, « Kant, le Droit public et la Société des Nations », *RGDIP*, 1918, Tome XXV, pp.113-143, pp.113-114

philosophique » devient « une idée pratique, [...] une substance vivante »¹⁶⁵⁰ et permanente¹⁶⁵¹. Ce « rêve des philosophes a pris corps », écrit Théodore Ruysse¹⁶⁵². Celui d'une « paix organique et définitive »¹⁶⁵³ acceptée même par les différents belligérants. En effet, pour Ferdinand Buisson, il serait contraire à « la conception légitime d'une Société des Nations » d'être réservée aux « premières [qui] y auraient adhéré et se seraient unies les unes aux autres pour en commencer le fonctionnement »¹⁶⁵⁴. Certains de ses membres peuvent même l'intégrer, à l'instar des dominions britanniques, sans pour autant être membres de la société des États (article 1^{er} alinéa 2 du Pacte)¹⁶⁵⁵, même s'il existe à l'origine des conditions d'adhésion différentes, précisées par le Conseil de la SDN dans sa Résolution du 4 septembre 1931¹⁶⁵⁶. Le Pacte dans sa version définitive, est reproduit dans les différents traités de Paix à l'exception de celui de Lausanne de 1923. Il s'organise en 26 articles qui sont précédés d'un préambule ayant, selon Louis Cavaré, « la même force obligatoire que le Pacte lui-même »¹⁶⁵⁷ qui ne fait aucune référence aux minorités. Matériellement, les articles 2 à 7 organisent les différents organes de la SDN et les mécanismes institutionnels les régissant¹⁶⁵⁸. Au visa de l'article 2, l'organisation est dotée d'une Assemblée (article 3) et d'un Conseil¹⁶⁵⁹ (article 4), « assistés » d'un Secrétariat permanent (article 6), reprenant une idée du général Smuts¹⁶⁶⁰. Cependant, ce ne sont que les principaux organes qui sont ici visés. L'article 14 prévoit la création de la future CPJI et les articles 9, 22 (alinéa 9) et 24 voire 23¹⁶⁶¹, envisagent la création et le rattachement d'organes techniques. Concernant l'OIT, « la situation [...] est encore plus incertaine » d'après Jean Ray. En effet, elle est visée dans la partie XIII du Traité de Versailles et le lien avec le

¹⁶⁵⁰ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.38

¹⁶⁵¹ Vincent LANIOL, « Ferdinand Larnaude, p.50. MASTANE Youssef Ismaïl, *La reconstruction du droit des gens*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Maurice Lavergne, Paris, 1941, pp..., p.166

¹⁶⁵² Théodore RUYSSSEN, « La propagande internationale pour la Société des Nations », in MUNCH Peter, *Les origines et l'œuvre...*, Op.cit, pp.227-240, p.228

¹⁶⁵³ Ferdinand BUISSON, *La constitution immédiate de la Société des Nations, Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1918, 26 p, p.3

¹⁶⁵⁴ Ferdinand BUISSON, *Ibid*, p.4

¹⁶⁵⁵ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, pp.146-147

¹⁶⁵⁶ *JO de la SDN*, 1931, p.2055 ; cité in LE FUR Louis, *Précis de droit...*, Op.cit, p.155

¹⁶⁵⁷ Louis CAVARÉ, *Le droit international...*, Op.cit, p.493

¹⁶⁵⁸ Jean RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Recueil Sirey, Paris, 1930, 717 p, pp.121-299

¹⁶⁵⁹ La création d'un Conseil à côté de l'Assemblée est prévue dans le projet français et celui de Smuts ; RAY Jean, *Ibid*, p.122

¹⁶⁶⁰ Maxime LEROY, *La Société des...*, Op.cit, p.45

¹⁶⁶¹ L'article 23 (a, b, c, d, e et f) du Pacte plus programmatique fixe les missions des futurs organes techniques de la SDN

Pacte se fait par le truchement de l'article 23 (a)¹⁶⁶², qui ne la nomme pas. Son intégration au sein de l'organisation semble même confuse selon l'auteur. Pour Jean Ray, l'article 392 du Traité de Versailles stipule que l'organisation « fait partie des institutions de la Société », mais à l'article 427, elle apparaît comme « un organisme associé »¹⁶⁶³.

Une seconde partie du Pacte peut être extraite (articles 8-17) que Jean Ray intitule « Du maintien de la Paix ». Elle peut être considérée comme l'objet central du texte¹⁶⁶⁴. En effet, à l'article 16 est organisé le régime des sanctions applicables. Mais avant de commencer à analyser son contenu, l'auteur souligne le contexte et la difficulté du sujet. Il aura fallu un « ample travail » pour non seulement préciser les principales stipulations, mais aussi pour « dégager les principes eux-mêmes »¹⁶⁶⁵. La réduction des armements déjà visée par Kant dans son projet, est prévue aux articles 8 et 9. Mais c'est l'article 10, relatif à l'intégrité territoriale, qui constitue aux yeux de La Pradelle « une disposition des plus importantes ». Il reproduit l'idée formulée par Wilson dans ses quatorze points¹⁶⁶⁶ qui reprend « une tradition constante » du point de vue américain exprimée dès 1826 au Congrès de Panama et réaffirmée en 1916 au Congrès Panaméricain de Washington¹⁶⁶⁷. Malgré une rédaction un peu vague, l'article ne vise que « les agressions extérieures » et ne semble pas concerner les mouvements sécessionnistes¹⁶⁶⁸. D'ailleurs, Albert de La Pradelle tient à préciser qu'il « n'est pas possible, par une garantie de l'intégrité territoriale, de fixer une fois pour toutes la carte de l'Europe »¹⁶⁶⁹. Hors d'Europe, le régime mandataire (A, B et C) est prévu par l'article 22. Enfin, la question du cadre juridique, traités et amendements au Pacte, est prévue aux articles 18 à 21 et 26, que Charles Rousseau considère comme « une innovation juridique considérable » pour l'époque¹⁶⁷⁰.

Peut-on alors qualifier le Pacte de constitution ? Sur ce point, si le mot apparaît explicitement dans le préambule du premier projet Wilson¹⁶⁷¹, le contenu de la version définitive évoque seulement pour La Pradelle « la pensée d'une

¹⁶⁶² Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, p. 123

¹⁶⁶³ Jean RAY, Ibid, p.124

¹⁶⁶⁴ Jean RAY, Ibid, pp.301-543

¹⁶⁶⁵ Jean RAY, Ibid, p.301

¹⁶⁶⁶ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, Droit international public..., Op.cit, p.62

¹⁶⁶⁷ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, Ibid, p.62

¹⁶⁶⁸ Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, p.344

¹⁶⁶⁹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, Droit international public..., Op.cit, p.63

¹⁶⁷⁰ Charles ROUSSEAU, Ibid, p.236

¹⁶⁷¹ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, Droit international public..., Op.cit, p.64

Constitution »¹⁶⁷². Dans sa thèse de doctorat, Paul Tedeschi souligne que le caractère platonique de la majorité de ses dispositions et la brièveté du Pacte tendent à faire de celui-ci « beaucoup plus le préambule d'une constitution internationale que la constitution elle-même »¹⁶⁷³. A certains égards, constate Maxime Leroy, il joue « le rôle d'une véritable constitution de la communauté internationale »¹⁶⁷⁴ même si cette idée est selon lui généralement contestée¹⁶⁷⁵. Il ajoute que cette objection repose peut-être sur une appréciation un peu ancienne qui s'accorde assez mal avec le caractère inédit de la SDN¹⁶⁷⁶. Reprenant la définition donnée par Benjamin Constant dans *Des Constitutions*, il estime aussi que « le Pacte a doté une grande partie de l'univers, et même sa plus grande partie, d'un régime que le mot constitutionnel serre de très près »¹⁶⁷⁷.

Cependant, chez les internationalistes, à l'instar de l'ensemble des intellectuels et des militants, la SDN ne revêt pas une dimension incantatoire. C'est même le pragmatisme, sinon la déception, qui domine. En effet, la doctrine (notamment) pointe les nombreuses lacunes du Pacte¹⁶⁷⁸ : la SDN, qui « est loin de répondre à ce que l'on attendait » (Estournelles de Constant)¹⁶⁷⁹, est conçue « sur un plan individualiste » (Fleicher)¹⁶⁸⁰, avec une « allure abstraite » et des « postulats optimistes » (de Visscher)¹⁶⁸¹. Finalement, le Pacte est « incomplet » ; il a « des faiblesses indéniables » (Léon Bourgeois)¹⁶⁸². « Wilson nous a fait monter avec lui dans la tour d'ivoire des utopies » ajoute l'Abbé Desgranges lors d'une intervention publique¹⁶⁸³. Pourtant, si ce constat critique est largement partagé par une génération

¹⁶⁷² Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, Ibid, p.38

¹⁶⁷³ Paul TEDESCHI, Recherches sur la Formation et le Développement de l'Obligation en Droit International public, Thèse pour le doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, Maurice Lavergne, Paris, 359 p, p.159

¹⁶⁷⁴ Maxime LEROY, La Société des..., Op.cit, p.97

¹⁶⁷⁵ Boris Mirkin-Guetzevitch ne partage pas cette analyse. Dans son ouvrage *Droit constitutionnel international*, le célèbre juriste Russe écrit « le Pacte n'est pas une Constitution ; ou le mot Constitution dans ce sens perd sa valeur nette et définie. Le Pacte est un traité, un acte de droit international » ; Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Droit Constitutionnel International*, Recueil Sirey, Paris, 1933, 298 p, pp.80-81

¹⁶⁷⁶ Maxime LEROY, La Société des..., Op.cit, p.97 et p.99

¹⁶⁷⁷ Maxime LEROY, Ibid, pp.97-98

¹⁶⁷⁸ Louis CAVARÉ, Le droit international..., Op.cit, p.493

¹⁶⁷⁹ Paul ESTOURNELLES de CONSTANT Henri Benjamin d', « Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations », *Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen*, 1919 pp.419-478, p.426

¹⁶⁸⁰ Arnold-Arthur FLEICHER, L'Analyse juridique du Pacte de la Société des Nations, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Paris, La Vie Universitaire, 1922, 155 p, p.117

¹⁶⁸¹ Charles de VISSCHER, Théories et..., Op.cit, p.70

¹⁶⁸² Léon BOURGEOIS, « Lettre de M. Léon Bourgeois », in Georges SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Recueil Sirey, Paris, 1919, 459 p., p.VII-X, p.VIII

¹⁶⁸³ Abbé DESGRANGES, Ibid, p.10

hantée par « cette impression de ténèbres », comme l'écrit Paul Valéry¹⁶⁸⁴, la majorité des auteurs appellent à patienter. Le Pacte n'étant en 1919 « qu'une ébauche »¹⁶⁸⁵ à perfectionner¹⁶⁸⁶. Ce n'est pas, ajoute Léon Bourgeois, « en quelques semaines hâtives » que peut être rédigée « la constitution de la Société humaine »¹⁶⁸⁷. Devant le Groupement Universitaire pour la Société des Nations, dans un discours qu'il prononce le 11 mars 1923, Pierre Cot juge que « si imparfaite soit-elle », « si mal organisée et si faible », l'organisation est « peut-être tout de même la seule chance de paix que nous ayons »¹⁶⁸⁸. L'Abbé Desgranges partage ce constat. Il estime que dans de nombreuses circonstances, l'organisation servira à « écarter le spectre de la guerre de l'esprit des peuples »¹⁶⁸⁹. C'est de la patience aussi que réclame Georges Lechartier (« Laissez-la grandir ») prenant comme exemple le temps nécessaire en France pour la loi sur les retraites ouvrières (4 ans, 282 séances de commission et 82 séances publiques au Sénat)¹⁶⁹⁰. Avec la SDN, « un grand changement s'est produit » et cette « constitution ira en se perfectionnant et en se complétant »¹⁶⁹¹. Expression pour les solidaristes de « l'interdépendance des États et de la solidarité des peuples »¹⁶⁹², la SDN rendra, pour Georges Scelle, « d'immenses services », même si, précise-t-il, « elle ne réalisera pas le bonheur universel »¹⁶⁹³.

¹⁶⁸⁴ Paul VALÉRY, « Note (ou l'Européen) », extrait d'une conférence prononcée à l'université de Zurich en novembre 1922; repris in *Œuvres*, t. I, p. 1000. Variété, 1924, p.33

¹⁶⁸⁵ Léon BOURGEOIS, « Lettre de M. Léon... », p.VII

¹⁶⁸⁶ Albert GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international public...*, Op.cit, p.92

¹⁶⁸⁷ Léon BOURGEOIS, « Lettre de M. Léon... », Art.cit, p.VII

¹⁶⁸⁸ In Jean-Michel GUIEU, *Le rameau...*, Op.cit, p.78

¹⁶⁸⁹ Abbé DESGRANGES, *Ibid*, p.6

¹⁶⁹⁰ Georges LECHARTIER, *Société des Nations ou Association des Nations : les États-Unis participeront-ils aux affaires d'Europe ?*, *Le Correspondant*, 1921, Tome 296, pp.605-627, p.605

¹⁶⁹¹ OPPENHEIM L, « Le caractère essentiel de la Société des Nations », *RGDIP*, 1919, Tome XXVI, pp.236-239

¹⁶⁹² Georges SCELLE, *Une crise de la Société...*, Op.cit, p.2. « La transformation de la vie internationale a amené [...] celle du droit » ; Nicolas POLITIS, *Les nouvelles tendances...*, Op.cit, p.15

¹⁶⁹³ Georges SCELLE, *Le Pacte des Nations...*, Op.cit, p.2

Conclusion du chapitre 3 : « Car la paix, un jour, viendra »¹⁶⁹⁴

La SDN n'a pas une « paternité exclusive »¹⁶⁹⁵, elle est le fruit d'une longue maturation. En effet, la réalisation de la « paix par le droit »¹⁶⁹⁶ n'aura été possible, selon Christian Lange, qu'avec « les efforts patients, souvent ingrats, des pacifistes et des internationalistes »¹⁶⁹⁷, concrétisés par l'ampleur exceptionnelle de la guerre. C'est un phénomène « de grand choc »¹⁶⁹⁸, que Georges Scelle considère comme le plus « formidable événement qu'ait enregistré l'Histoire depuis la chute de l'Empire romain »¹⁶⁹⁹. Lors de la Conférence des nationalités de 1915, Charles Seignobos souligne l'importance des frustrations nationales dont la force centrifuge est considérée comme l'une des causes, du moins l'un des catalyseurs du conflit¹⁷⁰⁰. La guerre, dit-il, « doit changer d'une façon profonde les conditions de la vie des Nationalités de l'Europe »¹⁷⁰¹. La SDN a « tenté, plus systématiquement, plus complètement et sur une bien plus vaste échelle que dans les autres congrès de la paix, de refaire la carte de l'Europe sur la base des droits des nationalités »¹⁷⁰². Cependant, après les découpages des frontières, toutes les prétentions ne sont pas satisfaites et il demeure de nombreux îlots de populations enclavées¹⁷⁰³. Georges Scelle les estime à environ 30 millions d'individus¹⁷⁰⁴.

L'engagement du président Wilson dans le règlement de la paix est déterminant. Il souhaite dépasser les rivalités séculaires de l'Europe¹⁷⁰⁵ pour garantir

¹⁶⁹⁴ GUERNUT Henri, *La Ligue des Droits de l'Homme. La Guerre et la Paix*, Paris, Ligue des droits de l'Homme & du Citoyen, Paris, 1917, 30 p, p.24

¹⁶⁹⁵ BOURQUIM Maurice, « Regards sur l'œuvre de Woodrow Wilson », in CONSTANTOPOULOS D.N, EUSTATHIADES C. Th, FRAGISTAS C.N (dirs), *Grundprobleme des internationalen rechts. Festschrift für Jean Spiropoulos*, Schimmelbusch & Co, Berne, 1957, 471 p, pp.61-69, p.67

¹⁶⁹⁶ GUIEU Jean-Michel, *La rameau...*, Op.cit, p.22

¹⁶⁹⁷ LANGE Christian Lous, « Histoire de la... », Art.cit, p.420

¹⁶⁹⁸ GEOUFFRE de LA PRADELLE Albert, *Droit international public...*, Op.cit, p.38

¹⁶⁹⁹ SCELLE Georges, *Le Pacte des Nations...*, Op.cit, p.6

¹⁷⁰⁰ RUYSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.70. REYDELLET René, *La protection...*, Op.cit, p.9

¹⁷⁰¹ Union des Nationalités, *Conférence des nationalités : compte...*, Art.cit, p.7

¹⁷⁰² LORD Robert Howard, « La Pologne », Art.cit, p.62

¹⁷⁰³ André GIRARD, *Les minorités nationales ethniques et religieuses en Bulgarie*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, Marcel Giard, 1932 206 p, pp.17-18. Certains auteurs dénoncent l'arbitraire de ces mesures : il y avait en Hongrie « 2.9 millions de Roumains sur 18 millions d'habitants » [...] « aujourd'hui 2 millions de Hongrois dans une Roumanie de 16,5 millions d'habitants » ; Aldo DAMI, *La Hongrie de demain, Les Œuvres représentatives, Paris, 1933*, p, pp.119 et 125. Jean Lucien-Brun dans son tableau sur les principales minorités, reproduit en appendice (II) de sa thèse, avance le chiffre de 1 880 000 Hongrois en Roumanie

¹⁷⁰⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, p.191

¹⁷⁰⁵ « Les occasions de friction entre les nouveaux États ne manqueront malheureusement pas » ; SEYMOUR Charles, « Ce qui se... », (in) Art.cit, p.96. En partant du Pacte de la SDN, « les gouvernants fixent un objectif à la société internationale. Ils utilisent la doctrine du contrat social dans son sens *dynamique* : non pour justifier un ordre existant, mais pour fonder

la stabilité continentale en plaçant les mesures de sauvegarde - contenues dans des traités, clauses insérées dans les traités de paix, dans des accords particuliers ou dans des déclarations - sous la garantie exécutoire de la nouvelle organisation internationale. Un nouveau droit auquel seront soumis 14 des 27 États « importants » d'Europe¹⁷⁰⁶. A défaut d'être érigé en principe général du droit international¹⁷⁰⁷, faute de consensus, le respect du droit des minorités est au contraire exigé pour les États d'Europe vaincus, agrandis ou nouveaux, comme condition préalable à leur admission dans la SDN et/ou à leur reconnaissance internationale¹⁷⁰⁸. Cette exigence ne concerne que les États candidats des deuxième et troisième catégories¹⁷⁰⁹ suivant les trois procédures intégrées au Traité de Versailles : la première catégorie d'États, sont membres (originaires) de droit. Ils sont expressément énumérés en première partie de l'Annexe suivant le Pacte qui dresse une liste de 32 États correspond aux Puissances alliées et associées durant la guerre. La deuxième, comprend les États invités à accéder au Pacte au nombre de 13, qui sont restés neutres pendant le conflit. Enfin, une troisième procédure, celle du droit commun de l'admission de nouveaux membres est visé au §2 de l'article 1^{er} du Pacte¹⁷¹⁰ qui inclut notamment les vaincus¹⁷¹¹.

Malgré son ambition, la SDN est diversement considérée par ses contemporains. La différence de traitement de ses membres, entretient une rancœur qui restera très vive à l'égard de l'organisation. De plus, la rédaction très souple du Pacte fait naître « chez les uns des espérances chimériques » et provoque « chez les autres d'amères désillusions » car ils sont convaincus précocement de « sa faillite »¹⁷¹². Malgré les imperfections de la SDN, une partie de la doctrine reste optimiste. Ainsi, Paul Fauchille estime qu'il ne faut pas « songer qu'au passé, il faut

l'obligation de dépasser cet ordre, d'y mettre définitivement fin » ; FROUVILLE Olivier de, *L'intangibilité des droits...*, Op.cit, p.38

¹⁷⁰⁶ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, pp.77-79

¹⁷⁰⁷ Francesco CAPOTORTI, « Etude des droits... », Rap.cit, p.18 (§92)

¹⁷⁰⁸ Charles ROUSSEAU, « Les compétences », Op.cit, pp.538-439

¹⁷⁰⁹ L'entrée dans la SDN a pour corollaire un droit de retrait volontaire prévu au §3 de l'article 1^{er} du Pacte et mis en œuvre 19 fois : Costa Rica (1924), Brésil et Espagne (1926), Japon et Allemagne (1933), Paraguay (1935), Guatemala, Nicaragua et le Honduras (1936), le Salvador, l'Italie (1937), le Chili et le Venezuela (1938), le Pérou, la Hongrie et l'Espagne (1939), la Roumanie, le Danemark et la Chine (1940), la France (1941). Trois retours ont été enregistrés : Costa Rica (1928), Espagne (1928) et France (1943). Ces retraits sont motivés à l'exception du Costa-Rica, pour des raisons financières par des désaccords avec l'organisation et par son impuissance face à l'aggravation de la crise à la fin des années 1930 ; ROUSSEAU Charles, « Les sujets... », Op.cit, p.503

¹⁷¹⁰ Charles ROUSSEAU, *Ibid*, pp.493-496

¹⁷¹¹ Pierre GERBET, MOUTON Marie-Renée, GHEBALI Victor-Yves, *Le rêve d'un ordre mondial...*, Op.cit, pp.23-24

¹⁷¹² Georges SCELLE, *Le Pacte des Nations...*, Op.cit, pp.1-2

encore penser à l'avenir »¹⁷¹³. Estournelles de Constant considère aussi qu'il faut lui laisser une chance comme un gage sur l'avenir. En recourant à une métaphore, il préconise de traiter plutôt « ces faibles institutions nouvelles en enfants naturels, nés de pères inconnus, douteux ou mauvais, mais d'une mère dont l'influence peut tout racheter, car cette mère, c'est l'humanité »¹⁷¹⁴. La SDN sortie du champ théorique reste, pour Louis Le Fur, comme « l'une des plus importantes » personnes du droit international¹⁷¹⁵.

¹⁷¹³ FAUCHILLE Paul, « La guerre et les moyens... », Art.cit, p.416

¹⁷¹⁴ ESTOURNELLES de CONSTANT Paul-Henri Benjamin d', « Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations », Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen, 1919 pp.419-478, p.437

¹⁷¹⁵ LE FUR Louis, Précis de droit..., Op.cit, pp.150-151

Chapitre 4. La nature de la protection des minorités

Au moment où la guerre arrive à son terme, le professeur La Pradelle note qu'il « n'y a plus qu'à procéder à une réalisation des aspirations nationales, pour fonder ensuite la paix sur le système qui se trouve être celui de la révision des injustices politique du XIXe et du commencement du XXe »¹⁷¹⁶, considérées à la fois comme « à la base de la guerre » de 1914¹⁷¹⁷ et de la paix en devenir¹⁷¹⁸. En effet, à l'exception finalement des Juifs, environ soixante millions d'individus, placés dans un état de sujétion, dépendent du tracé des frontières¹⁷¹⁹ lequel doit être ajusté par les Puissances victorieuses lors de la Conférence de la Paix. Cependant, ce découpage rendu difficile par la très grande dispersion des populations, doit aussi prendre en considération des intérêts géopolitiques destinés notamment à noyauter l'Allemagne dont les ambitions et l'esprit de revanche suscitent la crainte des négociateurs¹⁷²⁰. Ainsi, les arbitrages opérés entrent à plusieurs reprises en contradiction avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁷²¹, invoqué de manière incantatoire malgré l'abstraction de cette théorie¹⁷²² et la prudence, sinon la méfiance, de nombreux juristes¹⁷²³ (§2). Néanmoins, imparfaitement, les traités de 1919-1920 (§1) demeurent selon les mots choisis par René Johannet, « des paix nationalitaires »¹⁷²⁴.

¹⁷¹⁶ GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Droit international...*, Op.cit, p.41

¹⁷¹⁷ HAUSER Henri, *Le principe des nationalités. Ses origines historiques*, Felix Alcan, Paris, 1916, 31 p, p.1

¹⁷¹⁸ LAURIAN Marius-Auguste, *Le principe des nationalités et l'unité nationale roumaine*, thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Jouve et Cie, Paris, 1923, 103 p, p.9

¹⁷¹⁹ *La frontière en droit* : Charles Rousseau III, p.235+267 sur la délimitation de la frontière et p.340. FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, p.158. LA PRADELLE Paul de, *La frontière : étude de droit international*, Ed. Internationales, Paris, 1928, 368 p

¹⁷²⁰ Sur cette préoccupation, voir par exemple : SANDU Traian, « La présence française en Europe centrale dans l'entre-deux-guerres », *Revue d'Europe Centrale*, tome III, n°2, 1995, pp.147-160

¹⁷²¹ Georges Scelle donne une définition dans le tome II de son *Précis de droit des gens* : « c'est la faculté juridique conférée par le Droit des gens positif aux sujets de droit, membres de tout groupement politique, de se constituer en entité politique en instituant leurs propres gouvernants, ou de se rattacher à la communauté politique organisée qu'il leur plaira de choisir ». A la différence de la doctrine voisine des nationalités, la volonté est ici l'élément central, sinon exclusif, qui exprime une volonté politique qui ne serait pas nécessairement fondée sur une identité culturelle/nationale ; SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.262

¹⁷²² LAVERGNE Bernard, *Le principe des nationalités et les guerres. Son application au problème colonial*, Félix Alcan, Paris, 1921, 210 p, p.9

¹⁷²³ BOHN André, *Essai sur la notion de nationalité dans le principe des nationalités*, Thèse pour le doctorat en sciences politiques et économiques, Université de Nancy, Faculté de Droit, Imp. Nancéienne, Nancy, 1923, 73 p, p.7

¹⁷²⁴ JOHANNET René, *Le principe...*, Op.cit, p.VII

§1. Les sources conventionnelles de la protection des minorités

La très grande hétérogénéité¹⁷²⁵ de l'Europe centrale et orientale¹⁷²⁶ a révélé la difficulté de faire coïncider avec elles le tracé des frontières. Les traités font apparaître de nouvelles minorités par « contingences » selon les termes d'Yves Plasseraud¹⁷²⁷. Ainsi, il revient au nom du droit des peuples, d'assurer une difficile conciliation entre « les aspirations des minorités sécessionnistes et les besoins vitaux des collectivités majoritaires »¹⁷²⁸. Dans cette perspective, le nouveau droit des minorités apparaît comme une prise en compte indirecte de ces revendications qui s'accorde avec le droit reconnu à l'État « de maintenir son unité au nom des exigences de l'ordre public »¹⁷²⁹. Pour schématiser, cette protection prend deux formes : les traités (A) et leurs extensions par conventions, bilatérales ou multilatérale, et par les déclarations, placées sous la garantie de la SDN (B).

A. Les traités de minorités

Arrachés aux termes de pénibles négociations, les traités de paix ont été « tout de suite très critiqués »¹⁷³⁰. Les détracteurs du traité de Versailles, sont nombreux à déplorer « la manière dont le traité fut élaboré, les conditions dans lesquelles il fut signé et le contenu de ses dispositions »¹⁷³¹. John Maynard Keynes est sûrement l'un des plus célèbres détracteurs parmi les Alliés¹⁷³². Les profondes divergences d'appréciation concernent l'effectivité des garanties, les mécanismes de sécurité collective, les sanctions, l'assiette des réparations exigées ou encore les mesures de sauvegarde accordées à certains pans de la population. En effet, les États débiteurs d'obligations en matière de protection des minorités dénoncent l'ingérence et le déséquilibre de ces traités auxquels ils sont soumis. Ce « vice initial »¹⁷³³, exonère les

¹⁷²⁵ RUYSSSEN Théodore, *Les minorités nationales d'Europe et la Guerre mondiale*, Les Presses Universitaires de France, Paris, 421 p, p.27

¹⁷²⁶ SOUTOU Georges-Henri, *La Grande...*, Op.cit, p.337

¹⁷²⁷ PLASSERAUD Yves, *Les minorités*, Op.cit, p.48

¹⁷²⁸ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.269. La question des minorités se « rattache intimement à celui des nationalités dont il est le complément » ; GONSIOROWSKI Miroslas, *Société des Nations...*, Op.cit, p.11

¹⁷²⁹ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.81

¹⁷³⁰ SOUTOU Georges-Henri, *La Grande...*, Op.cit, p.348. LE FUR Louis, *Précis...*, Op.cit, p.547 (§.994). PILLET Antoine, *Le traité de paix de Versailles*, Librairie Sciences politiques et sociales, Marcel Rivière et Cie, 1920, 111 p, p.7. HOMS Charles, *La réparation des dommages de guerre dans le traité de Versailles*, Abeilhou, Castres, 1920, 106 p, p.97

¹⁷³¹ CHAPOUTOT Johann, « Les juristes nazis face au traité de Versailles (1919-1945) », in *Juristes et relations...*, Op.cit, pp.73-88, p.73

¹⁷³² Avec son célèbre ouvrage publié en 1919, *The Economic Consequences of Peace*

¹⁷³³ PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUmarede Jean, *Droit des minorités...*, Op.cit, p.184

Grandes Puissances de ces sujétions auxquelles ils doivent au contraire eux, se soumettre¹⁷³⁴. Charles Rousseau, au risque de quelques redondances, regroupe ces États en trois catégories¹⁷³⁵ : les traités conclus par les Alliés avec les vaincus (2), les traités avec les États ayant bénéficiés d'adjonction de territoires (3) et les traités avec ceux qui sont créés ou restaurés (1).

1. *Les nouveaux États*

Les traités conclus avec les États nés de la guerre sont prévus par une clause spécifique insérée dans la nébuleuse¹⁷³⁶ des stipulations des traités de Paix en contrepartie de leur indépendance. Trois États sont concernés : la Tchécoslovaquie (b), l'Arménie (brièvement) (c) et la Pologne reconstituée (a).

a. *Le Traité de Versailles : la renaissance de la Pologne*

Le Traité de Versailles est considéré par les Allemands, qui le rejettent massivement, comme un diktat, ce que la propagande nazie saura d'ailleurs largement exploiter¹⁷³⁷. En France, l'accord divise la classe politique qui le juge soit trop souple (Jacques Bainville), soit trop dur (Anatole France). Cependant, il reste perçu comme le prix du sacrifice, la contrepartie aux destructions¹⁷³⁸. Antoine Pillet, dans un cycle de trois conférences, est lui aussi particulièrement sévère à son endroit. Il juge ce traité de 440 articles, « mauvais », « même très mauvais »¹⁷³⁹. Sa structure et sa densité, le rendent « difficile à consulter, difficile à interpréter »¹⁷⁴⁰. Parmi ses nombreuses stipulations, le traité dans sa section VIII (Partie III) règle le sort de la Pologne. En vertu de l'article 87 alinéa 1 (section VIII, Partie III), l'Allemagne

¹⁷³⁴ FEINBERG Nathan, « La question... », Art.cit, p.20. LE FUR Louis, Précis de..., Op.cit, p.422 (§.770)

¹⁷³⁵ PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit des minorités », in ROULAND Norbert (dir.), PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jean, *Droit des minorités...*, Op.cit, pp.185-186

¹⁷³⁶ O'HUDSON Manley, « La protection des minorités », in HOUSE Le Colonel et SEYMOUR Charles, « Ce qui se... », pp.165-183, p. 170

¹⁷³⁷ CHAPOUTOT Johann, « Les juristes nazis... », Art.cit, p.73. ANCEL Jacques, *La guerre ou...*, Op.cit, p.33

¹⁷³⁸ Louis Le Fur tient à préciser que contrairement à l'Allemagne en 1871, qui « n'avait pas été envahie », la France n'exige aucune indemnité de guerre mais dans ses articles 231 et suivants, le traité de Versailles vise « seulement la réparation des ruines accumulées par l'Allemagne sur le territoire de la France et celui de la Belgique », « fut-elle incomplète » ; LE FUR Louis, Précis de..., Op.cit, pp.546-547 (§.993). PILLET Antoine, *Le traité de paix...*, Op.cit, p.7

¹⁷³⁹ PILLET Antoine, Ibid, p.11

¹⁷⁴⁰ PILLET Antoine, Ibid, p.14

s'engage à reconnaître « la complète indépendance de la Pologne »¹⁷⁴¹ et à renoncer à certains droits territoriaux dans les limites énoncées par l'article 27 (Partie II) combiné aux articles 28 (Partie II) et 100 (section XI, Partie III) (article 87 alinéa 2, section VIII, Partie III). Les frontières du nouvel État avec l'Allemagne, qui sont partiellement déterminées par l'article 87 alinéas 1 et 2 précités, seront fixées ultérieurement par une commission de sept membres prévus à l'alinéa 4 de l'article 87 (section VIII, Partie III), suivant les modalités de l'alinéa 5 ou par plébiscite en Haute-Silésie (article 88, section VIII, Partie III et annexe) et en Posnanie/Prusse Orientale (articles 94 à 98, section IX, Partie III)¹⁷⁴². Mais ce tracé s'avère être le « plus long et plus ardu » de tous, notamment à l'Est, qui est en permanence contesté par ses voisins¹⁷⁴³. Ainsi, les « frontières qui ne sont pas spécifiées » par le traité seront établies par les principales puissances alliées et associées (article 87 alinéa 3, section VIII, Partie III). Compte tenu d'un conjoncture géopolitique régionale très troublée, ce n'est qu'en 1921 avec la Conférence de Spa et le traité de Riga (18 mars) que les relations de voisinage se normalisent. Cependant, il faut attendre la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923, pour que la Galicie orientale lui soit définitivement attribuée¹⁷⁴⁴. Or, le découpage définitif englobe de nombreux territoires mixtes (Ruthènes, Allemands, Russes, Litvaniens) et une très importante communauté Juive¹⁷⁴⁵. Certains auteurs, sur la base de statistiques publiées en 1927, avancent le chiffre de 30% d'allogènes¹⁷⁴⁶. D'ailleurs, selon Robert Howard, il n'y aurait pas de disposition territoriale du traité de Versailles, « qui n'a [pas] soulevé autant de colère en Allemagne que le règlement polonais »¹⁷⁴⁷.

Le nombre important de ces populations enclavées, mais aussi les violences qu'elles subissent, deviennent un sujet de préoccupation pour les membres de la Conférence de la Paix¹⁷⁴⁸. Ainsi, des clauses relatives à la protection des minorités

¹⁷⁴¹ Une « nation ressuscitée après tant d'années de mort apparente » ; BARTHELEMY Joseph, « Préface », in AUBAC Stéphane, *La vérité sur les minorités nationales en Pologne*, éd. Revue politique et littéraire (Revue bleue) et Revue Scientifique, Paris, 1924, 28 p, pp.5-6, p.6

¹⁷⁴² BLAGOYEVITCH Vidan, *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, La Vie Universitaire, Paris, 1922, 457 p, 270-271

¹⁷⁴³ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *La Pologne*, Delgrave, Paris, 1930, 130 p, p.11

¹⁷⁴⁴ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *Ibid*, p.14

¹⁷⁴⁵ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.16. « Le traité de Versailles est donc loin d'avoir assuré un sort paisible à la Pologne ressuscitée » ; RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.286

¹⁷⁴⁶ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *La Pologne*, Op.cit, p.16

¹⁷⁴⁷ LORD Robert Howard, « La Pologne », in House Le Colonel et SEYMOUR Charles (dirs.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 : histoire de la Conférence de la Paix par les délégués américains*, p., pp.65-79, p.65

¹⁷⁴⁸ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.17

sont introduites dans le traité de Versailles par le truchement de l'article 93 alinéa 1 (section VIII, Partie III)¹⁷⁴⁹ : « la Pologne accepte, en en agréant l'insertion dans un traité avec les principales puissances 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 ». Mais, s'il servira par la suite de modèle aux autres conventions relatives aux minorités, il rencontre la farouche opposition des autorités polonaises qui se manifeste avec force le 31 mai lors de la 8e séance plénière de la Conférence. Pour se délier de telles sujétions placées sous une garantie internationale, Paderewski, le président de la délégation dans son mémorandum du 15 juin, s'engage à leur assurer en droit interne, une protection élaborée par la Diète. David Erdstein résume cette incompréhension. Ce que « craint la Pologne pour son indépendance », dit-il, « les Grandes Puissances le redoutent également pour la paix européenne »¹⁷⁵⁰. René Johannet s'interroge dans son ouvrage *Le principe des nationalités* : finalement, la « Pologne est-elle un « État national » ? ». Il estime que la présence de nombreuses minorités nationales et les principes wilsoniens de non-assimilation, fournissent « toutes les facilités possibles de développement autonomes » au sein d'un État « dénationalisé depuis un siècle et demi »¹⁷⁵¹, dont elles ne relèvent plus que « platoniquement »¹⁷⁵².

Le 24 juin, à peine quatre jours avant la signature, Clemenceau joint à la version définitive du traité transmis aux autorités polonaises une lettre pour justifier les mesures en faveur des minorités nationales. Cependant, si cette démarche a une nature pédagogique, elle cherche avant tout à réaffirmer avec autorité les principes susceptibles de s'appliquer aux différents États concernés. Selon Vidan Blagojevitch, les idées directrices peuvent être résumées en sept points¹⁷⁵³ : cette protection est tirée d'une tradition bien établie qui est historiquement imposée aux États nouvellement

¹⁷⁴⁹ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.177

¹⁷⁵⁰ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit., p.15

¹⁷⁵¹ Jacques Ancel est plus nuancé sur ce constat. Selon lui, c'est la langue qui a fait l'unité nationale, « qui n'a jamais été aussi vive qu'aux temps de la dissociation ». Mais il reconnaît toutefois, que « peu d'États ont eu un destin si difficile » ; ANCEL Jacques, « Introduction : les bases géographiques de l'unité polonaise », in MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *La Pologne*, Op.cit, pp.VI-XI, p.VI. Pour Théodore Ruysen, « nulle part aussi ne s'affirma avec plus de force la vitalité d'une nation qui se refuse à mourir » [...] « la Pologne resta purement polonaise » ; RUYSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.281

¹⁷⁵² JOHANNET René, *Le principe...*, Op.cit, p.LIII

¹⁷⁵³ BLAGOJEVITCH Vidan, *Le principe des...*, Op.cit, pp.308-310. ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, pp.19-20. Un extrait est cité par André Mandelstam ; MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, pp.14-16

constitués (1). Elle se présente comme une contrepartie aux « sacrifices » et « efforts » consentis par les Puissances pour l'indépendance de certains États (2). Contrairement à l'arbitraire des mécanismes précédents, la SDN offre des garanties d'impartialité. Il ne s'agit pas d'une mise sous tutelle (3). Il existe encore d'importants contingents minoritaires sur ces territoires (4). Il s'agit de reconnaître, avant tout, une égalité de traitement entre les citoyens (5). Certains motifs d'inquiétude ont par le passé, déjà été exprimé, notamment à l'égard des populations juives (6). Enfin, la lettre de Clemenceau contient « quelques mots flatteurs pour la nation polonaise » (7).

La frontière avec la Lituanie sera ultérieurement réglée par décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. Le principal sujet de préoccupation concerne le sort de la ville de Vilnius (Vilna/Wilno) occupée par les forces polonaises¹⁷⁵⁴. Revendiquée par les différentes parties, elle est la capitale historique de la Lituanie (article 5 de la Constitution de 1928), mais aussi une ville majoritairement polonaise depuis des siècles¹⁷⁵⁵. Or, le tracé du 15 mars 1923¹⁷⁵⁶ se fait au détriment des intérêts Litvaniens. Consultés par l'État balte à propos de cette décision, les professeurs La Pradelle, Le Fur et le juriste André Mandelstam estiment chacun dans leur conclusion, que cette décision « manque de base » et ni en droit ni en équité, le gouvernement ne serait donc lié¹⁷⁵⁷.

b. La Tchécoslovaquie dans le traité de Saint-Germain-en-Laye

Comme la Pologne, la Tchécoslovaquie a été reconnu pendant la guerre comme un État indépendant¹⁷⁵⁸. C'est à la section III de la Partie III que sont réglés les modalités relatives au nouvel État, dont les principales stipulations qui intéressent ce découpage font échos au traité de Versailles. Ainsi, à l'article 53, l'Autriche

¹⁷⁵⁴ MONTFORT Henri de, Les nouveaux États de la Baltique, A. Pedone, Paris, 1933, 320 p, pp.72-73

¹⁷⁵⁵ D'après un recensement Allemand réalisé en 1916 et rapporté par Henri de Montfort, la population polonaise de la ville totalise 70 700 habitants contre 3 600 Litvaniens ; MONTFORT Henri de, Ibid, p.232

¹⁷⁵⁶ Cette décision est enregistrée par le Conseil de la SDN le 21 avril 1923

¹⁷⁵⁷ Consultations de MM. A de La Pradelle, Louis Le Fur, et André N. Mandelstam concernant la force obligatoire, pour la Lituanie, de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923, Jouve et Cie, Paris, 1928, 113 p, pp. 39, 80 et 113. Pour André Mandelstam, l'attribution des provinces litvaniennes et russes à la Pologne « serait tout d'abord, en contradiction flagrante avec le principe des nationalités inscrit sur les drapeaux des armées de l'Entente » ; MANDELSTAM André, Conférence Politique Russe. Le principe des nationalités et la question polonaise, Imp. librairie militaire universelle, Paris, 1919, 30 p, p.18

¹⁷⁵⁸ Pour Théodore Ruysen, « le nom même de Tchécoslovaquie est récent. C'est une expression politique née de la guerre [...] est donc artificielle [...] Toutefois, Tchèques et Slovaques sont proches parents » ; RUYSSSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, p.306

s'engage à reconnaître l'indépendance de la Tchécoslovaquie¹⁷⁵⁹ « qui comprendra le territoire autonome des Ruthènes au Sud des Carpates » et organise à l'article suivant sa renonciation pour tous les territoires de l'ancien empire Austro-Hongrois au-delà des frontières fixées par l'article 27 §6 (Partie II) (article 54, section III, Partie III) au profit de l'État successeur¹⁷⁶⁰, suivant les modalités de l'article 55 (section III, Partie III). Le tracé avec l'Allemagne est prévu par le traité de Versailles aux visas des articles 82 (section VI, Partie III) et 83 (section VII, Partie III).

Le nouvel État est au final « fort peu » homogène¹⁷⁶¹. En effet, les traités de Paix ont incorporé en son sein une très forte population Allemande estimée à 3.122.000 d'habitants (24,1% de la population totale en 1921), majoritaire dans certains districts proches de l'ancien Reich¹⁷⁶². Or, certains auteurs notent la persistance, plusieurs siècles après, d'un puissant rejet à leur égard. Toujours considérés selon eux, comme « des colons, des immigrés, des intrus » et « longtemps » estiment-ils, on « devait entendre des Allemands que plaintes et récriminations »¹⁷⁶³. En Slovaquie¹⁷⁶⁴, une importante minorité hongroise est implantée. Elle représente près de 21,5% de sa population (soit 635 000 individus), majoritaires dans sept districts, pour un total de 746 000 membres dans l'ensemble du pays¹⁷⁶⁵ auxquels on doit ajouter environ 300 000 Juifs¹⁷⁶⁶. Même si d'après David Erdstein, la délégation se montre à la Conférence de la Paix, « beaucoup plus conciliante » ou « beaucoup plus habile », sur la question nationale¹⁷⁶⁷ que les représentants Polonais¹⁷⁶⁸, le « précédent était créé »¹⁷⁶⁹. En effet, l'article 57 alinéa 1¹⁷⁷⁰ (section III, Partie III) du traité de Saint-Germain, insère une clause de renvoi vers un traité de minorités suivant la rédaction de l'article 93 alinéa 1 précité du traité

¹⁷⁵⁹ Cet engagement pour l'Allemagne est prévu par l'article 81, section VII, Partie III du traité de Versailles

¹⁷⁶⁰ Les articles 56 et 58 (section III, Partie III) organisent des obligations. Dans le second article, la Tchécoslovaquie conformément à l'article 203 (Partie IX) prévoit « la proportion et la nature des charges financières de l'ancien Empire d'Autriche » que doit supporter le nouvel État

¹⁷⁶¹ SOUTOU Georges-Henri, *La Grande...*, Op.cit, p.337

¹⁷⁶² MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *La Tchécoslovaquie*, Delagrave, Paris, 1929, 119 p, p.32

¹⁷⁶³ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *Ibid*, pp.32-33

¹⁷⁶⁴ BLAGOYEVITCH Vidan, *Le principe des nationalités...*, Op.cit, p.438

¹⁷⁶⁵ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, *La Tchécoslovaquie*, Op.cit, p.34

¹⁷⁶⁶ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.22

¹⁷⁶⁷ René Johannet qui ne manque pas de critiquer les transformations territoriales de l'Europe d'après-guerre, voit dans le nouveau pays, « un État difforme qui, avec sa tête tchéco-allemande, son corps moravo-slovaque, sa queue ruthène, n'est qu'un Empire Bohême mal équilibré » ; JOHANNET René, *Le principe...*, Op.cit, p.CXI

¹⁷⁶⁸ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.22

¹⁷⁶⁹ ERDSTEIN David, *Ibid*, p.22

¹⁷⁷⁰ On retrouve cette stipulation concernant la Tchécoslovaquie, à l'article 86 alinéa 1, section VII, Partie III du traité de Versailles

de Versailles. Or, les similitudes ne s'arrêtent pas là. Les conventions auxquels ces articles se rattachent sont reproduites « presque à la lettre », sauf ajoute-t-il, concernant les dispositions spécifiques propres à la Pologne, relatives aux Juifs ou à la Tchécoslovaquie concernant le statut de la Russie subcarpathique¹⁷⁷¹. Le traité de minorités est signé le 10 septembre 1919, le même jour que le traité de Saint-Germain avec l'Autriche.

c. *L'Arménie et le Kurdistan dans les traités de Sèvres (1920) et de Lausanne (1923)*

Le 28 mai 1919, quelques mois avant l'armistice de Moudros, le gouvernement basé à Erevan déclare l'indépendance et l'unification des territoires Arménien de Turquie et de Transcaucasie (anciennement Russe), conformément à la résolution adoptée le 2 avril 1919 par le Parlement de la République¹⁷⁷². Le 19 janvier 1920, le Conseil suprême avise le président de la nouvelle république qu'il reconnaît l'État arménien comme « un gouvernement de fait »¹⁷⁷³, sans « préjuger les frontières de l'État ». Cette position est confirmée par la France, la Grande Bretagne et l'Italie le 28 janvier 1920 et par le Japon le 7 mars. Son indépendance est confirmée par l'article 88 (section IV, Partie III) du traité de Sèvres (1920). Les frontières du nouvel État¹⁷⁷⁴ avec la Turquie sont fixées par l'arbitrage du président des États-Unis pour quatre vilayets (Erzeroum, Trébizonde, Van et Bitlis) comme l'accès à la mer et la démilitarisation de certains territoires, conformément à l'article 89 (section VI, Partie III) du présent traité, combiné aux articles 90 alinéa 1/aliéna 3¹⁷⁷⁵ et 91 (section VI, Partie III). André Mandelstam qui poursuit son étude, tient à souligner que la portée de l'article 89 est limitée à seulement 4 des 7 vilayets de l'Anatolie orientale visés par l'accord de 1914 qu'il avait lui-même rédigé et l'absence de la Cilicie, plus excentrée¹⁷⁷⁶. Les frontières avec les autres États du Caucase seront déterminées « d'un commun accord par les États intéressés » (article 92 alinéa 1, section VI, Partie

¹⁷⁷¹ ERDSTEIN David, Le statut..., Op. cit, pp.21-22

¹⁷⁷² MANDELSTAM André, La Société..., Op.cit, p.57. Les deux délégations avaient présenté en février à la Conférence de la Paix, un mémoire commun intitulé « La question arménienne devant la Conférence de la Paix » ; MANDELSTAM André, Ibid, p.60

¹⁷⁷³ MANDELSTAM André, Ibid, p.64

¹⁷⁷⁴ MANDELSTAM André, Ibid, p.65

¹⁷⁷⁵ L'article 90 alinéa 2 (section VIII, Partie III) règle les modalités financières du transfert conformément aux articles 241-244 (Partie VIII) du traité de Sèvres

¹⁷⁷⁶ MANDELSTAM André, Ibid, p.72

III) sinon, par les Principales Puissances alliées (alinéa 2). Les Kurdes, qui avaient fait plaider leur cause à la Conférence de la Paix par leur délégué, le général Chérif Pacha¹⁷⁷⁷, obtiennent la reconnaissance d'une « autonomie locale » dans les territoires mentionnés et aux conditions fixées par l'article 62 (section III, Partie III), conformément à l'article 27 (Partie II), ouvrant, selon l'appréciation du Conseil de la SDN, droit à l'indépendance après un an (article 64 alinéa 1).

A l'instar des autres traités de Paix¹⁷⁷⁸, l'article 93 alinéa 1 (section VI, Partie III) prévoit pour l'Arménie l'insertion d'une convention relative à la protection des populations minoritaires présentes sur son territoire. Pour le Kurdistan, l'article 62 précité stipule que « ce plan devra comporter des garanties complètes pour la protection des Assyro-Chaldéens et autres minorités ethniques ou religieuses dans l'intérieur de ces régions [...] ». Cependant, dans un climat de rivalité avec la Grande-Bretagne, le gouvernement Français de Briand, qui estime que ses intérêts sont lésés, finit par renoncer au traité de Sèvres¹⁷⁷⁹. L'accord conclu avec le leader du mouvement nationaliste, Mustafa Kemal Atatürk, le 9 mars 1921, est suivi trois jours plus tard par l'Italie. Ils sont de nouveau renégociés lors du traité franco-turc d'Angora (future ville d'Ankara) du 20 octobre 1921. Dans cette nouvelle convention qui entérine l'abandon du traité, les autorités turques (« le Gouvernement de la Grande Assemblée nationale de Turquie »), s'engagent à « confirmer » les droits des minorités prévu au §1 de l'article 5 du Pacte national du 28 janvier 1920 (article 6). Délié des engagements internationaux contractés lors de la Conférence de la Paix, devenus caducs, la Turquie retrouve lors du traité de Kars du 13 octobre 1921 avec les Etats du Caucase¹⁷⁸⁰ et la Russie soviétique, la possession des territoires Arméniens (articles 2 et 4) déjà considérablement réduits depuis le traité d'Alexandropol de décembre 1920. Après l'armistice de Moudania (11 octobre 1922) entre Turcs et Grecs, un nouveau traité de Paix beaucoup plus favorable à la Turquie est conclu à Lausanne le 24 juillet 1923¹⁷⁸¹.

¹⁷⁷⁷ RAMBOUT Lucien, *Les Kurdes et le Droit*, Les éditions du Cerf, Paris, 1947, 160 p, p.24

¹⁷⁷⁸ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.181

¹⁷⁷⁹ Le principe de la révision du traité de Sèvres est définitivement établi par la Conférence de Londres qui débute en février 1921 ; RAPISARDI-MIRABELLI Andrea, « Le traité de Sèvres (10 août 1920) et les principales questions internationales qui s'y rapportent », RDILC, 1921, n°1-2, Tome II, pp.415-435, p.431

¹⁷⁸⁰ En l'espèce, les « Gouvernements des Républiques Socialistes Soviétiques d'Azerbaïdjan, d'Arménie et de Géorgie » (article 1)

¹⁷⁸¹ PRUDHOMME André, « Le Traité de Lausanne et les intérêts privés », JDI, 1923, tome 50, pp.753-774, pp.753 et 759

Ainsi, dans le dernier traité de la Grande Guerre (article 1^{er} alinéa 1), ces bouleversements sont pris en compte : ni l'Arménie ni le Kurdistan n'apparaissent dans la convention. Les renonciations de la Turquie sont explicitement mentionnées aux articles 15 à 17 (section I, Partie I) qui s'engagent à reconnaître les nouvelles frontières européennes fixées dans les précédents traités (article 26, section I, 2^o, Partie I). A la section III, les rédacteurs ont inséré aux articles 37 à 45 (section III, Partie I) des stipulations relatives à la protection des minorités placées sous la protection de la SDN¹⁷⁸² (article 44, section III, Partie I). Pourtant, en 1924, l'année de la ratification du traité, des mesures vexatoires sont dirigées contre les Kurdes (interdiction de la langue, déportation d'intellectuels ou de personnalités politiques) qui vont être à l'origine du premier des trois soulèvements¹⁷⁸³. Enfin, le traité de Lausanne marque aussi l'abandon de l'application de l'article 230 (Partie VII) du traité de Sèvres, pendant de l'article 227 (Partie VII) du traité de Versailles, qui prévoyait le transfert des criminels de guerre et la mise en place d'une juridiction internationale spécialisée destinée à les juger¹⁷⁸⁴. Malgré le protocole relatif à l'amnistie, il y a une « prise de conscience assez générale » sur le caractère inédit des crimes commis pendant la guerre dans l'Empire¹⁷⁸⁵. André Mandelstam, estime qu'avec ces concessions, les Puissances n'ont « pas [...] rempli envers la nation arménienne tout entière [...] tout le devoir qui semblait s'imposer à elles à son égard en vertu de l'article 22 »¹⁷⁸⁶ du Pacte de la SDN. En fait, « aucun autre Etat ne paraissait disposé à accepter le mandat arménien »¹⁷⁸⁷.

2. *Les clauses des traités de paix*

L'effondrement des Empires Ottoman et Habsbourgeois modifient la physionomie de l'Europe. Même si le découpage imposé aux États vaincus répond à des considérations géopolitiques, l'Autriche-Hongrie¹⁷⁸⁸ implose sous la pression des revendications nationales de ses populations sujettes¹⁷⁸⁹. A l'exception de

¹⁷⁸² L'article 28 confirme l'abandon du régime des Capitulations

¹⁷⁸³ La révolte dite de Cheikh Saïd (février-mai 1925), la révolte du mont Ararat (1930), la révolte de Dersim (1936-1938) ; CHALIAND Gérard, *Le malheur Kurde*, Seuil, Paris, 1992, 212 p, pp. 76-82

¹⁷⁸⁴ RACINE Jean-Baptiste, *Le génocide...*, Op.cit, p.17 (§.34)

¹⁷⁸⁵ RACINE Jean-Baptiste, *Ibid*, p.21 (§.37)

¹⁷⁸⁶ MANDELSTAM André, *La Société...*, Op.cit, p.65

¹⁷⁸⁷ MANDELSTAM André, *Ibid*, p.70

¹⁷⁸⁸ SEYMMOUR Charles, « La fin d'un Empire : les débris de l'Autriche Hongrie », art.cit, p.80

¹⁷⁸⁹ SOUTOU Georges-Henri, *La Grande...*, Op.cit, p.338

l'Allemagne, les traités de Paix contiennent des clauses de sauvegarde relatives aux populations minoritaires expressément prévues dans des sections spécifiques : avec les anciens royaumes de la monarchie dualiste, l'Autriche et la Hongrie (a), la Bulgarie (b) et la Turquie (c).

a. *Le traité de Saint-Germain (Autriche) et le traité de Trianon (Hongrie)*

Pour l'Autriche les clauses relatives à la protection des populations minoritaires sont visées à la section V de la IIIe partie du traité de Saint-Germain (articles 62 à 69)¹⁷⁹⁰ combinée à celle de l'article 92 (Partie III, section VIII). Les frontières de la nouvelle République¹⁷⁹¹, « réduites à sa plus simple expression » selon René Johannet¹⁷⁹², sont déterminées à la Partie II du traité (articles 27 à 35)¹⁷⁹³. Les délégués du nouvel État qui sont surtout préoccupés par la situation économique du pays¹⁷⁹⁴ se montrent favorable à ces garanties internationales et soulignent la conformité de telles mesures « avec l'esprit de la Constitution autrichienne »¹⁷⁹⁵. De plus, présidée par Renner, l'Autriche a été pendant des décennies un champ d'expérimentation en la matière et Vienne un lieu de foisonnement intellectuel particulièrement fertile en faveur de ces droits. Sans parvenir à conserver ni la Bohême, ni le Haut-Adige, elle récupère néanmoins, les trois comitats du Burgenland appartenant par « droit historique » à la Hongrie¹⁷⁹⁶ mais peuplés à majorité d'Allemands (235 000/330 000 habitants) et par plébiscite, le Klagenfurt (articles 49 et 50, section II, Partie III)¹⁷⁹⁷. Le nouvel État issu de ce découpage est relativement homogène à l'exception de populations tchécoslovaques et slovènes des provinces alpestres de Carinthie. Sur un point les Alliés vont se montrer « intraitables ». Enfin,

¹⁷⁹⁰ ROUSSEAU Charles, Droit internationale..., Op.cit, tome II, p.742

¹⁷⁹¹ La République est proclamée le 12 novembre par une loi de l'Assemblée nationale provisoire de l'État Allemand d'Autriche

¹⁷⁹² JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, p.CIII. En effet, l'Autriche-Hongrie formait avant-guerre un ensemble de 625 600 km² pour une population totale estimée pour l'Autriche seule à 28 572 000 d'habitants pour l'année 1910. En 1920, le territoire est ramené à 83 833 km² et sa population à 6 476 000 habitants ; SAINT GERMES Joseph, La Société des Nations et les Emprunts Internationaux de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, de l'Arménie, de Dantzig et de l'Estonie pour les Réfugiés, le Budget, la Monnaie et l'Outilsage, Berger-Levrault, Paris, 1931, 168 p, p.10. Elle est « créée par l'arbitraire des vainqueurs » ; RUYSSSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, p.302

¹⁷⁹³ L'Autriche s'engage à reconnaître les règlements de la Paix contenus dans les différents traités : articles 89 à 91 (Partie III, section VIII) associés aux articles 83 à 87 (Partie III, section VII)

¹⁷⁹⁴ PILLET Maurice, Le prélèvement financier de l'Autriche, Thèse de doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, A. Pedone, Paris, 1928, 271 p, pp.5-6. FRANCK Paul, La reconstitution financière de l'Autriche, Faculté de Droit, Université de Paris, éd. Rhéa, Paris, 1924, 266 p, pp.23-57

¹⁷⁹⁵ ERDSTEIN David, La statut..., Op.cit, pp.45-46

¹⁷⁹⁶ SEYMOUR Charles, « Ce qui se... », Art.cit, p.95

¹⁷⁹⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, L'Autriche, Delagrave, Paris, 1932, 142 p, pp.7-8

sur la question de l'Anschluss, cette réunion est expressément prohibée par l'article 88 (section VIII, Partie III) en liaison avec l'article 80 du traité de Versailles (Partie III, section VI)¹⁷⁹⁸.

Le sort de la Hongrie est prévu par le traité de Trianon signé le 4 juin 1920 dans la Partie II (articles 27 à 35) et III, section IX (article 73) qui fixent ses nouvelles frontières, lesquelles sont très largement amputées¹⁷⁹⁹. Ces renoncements territoriaux sont listés dans les sections I à V et à l'article 75 (section IX) de la Partie III du traité. Les autorités hongroises reconnaissent aussi les engagements des traités de Paix conclus après la guerre (article 74, section IX, Partie III). Son territoire est réduit des deux tiers et sa population totale accuse une perte de 60%¹⁸⁰⁰ à 63% selon les chiffres donnés¹⁸⁰¹. Un auteur compare « la Hongrie actuelle » à « la France si elle était réduite au bassin de Paris, à l'Orléanais et au Massif Central »¹⁸⁰². Mais, dans cette nouvelle configuration, la délégation ne s'oppose pas au statut des minorités prévu à la section VI de la Partie III du traité (articles 54 à 60) et à l'article 76 (section IX). En effet, avec près de 11 millions de nationaux dont un tiers constitue d'importants contingents minoritaires répartis essentiellement entre la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le futur État Yougoslave, l'État se montre au contraire sensible à cette question¹⁸⁰³.

b. Le traité de Neuilly (Bulgarie)

Dans le traité de Neuilly signé le 27 novembre 1919 entre les Puissances alliées et associées et la Bulgarie, les nouvelles frontières sont fixées dans la Partie II du traité aux articles 27 à 35, associée aux sections I à III de la Partie III (articles 3 à 48), relative aux renoncements territoriaux de l'État et par l'article 2 (alinéa 1) (Partie I, section I) du traité de Lausanne. Aux vises des articles 58 à 60, section V, les signataires s'engagent aussi à reconnaître la portée des autres traités de Paix. Le traité

¹⁷⁹⁸ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, TIBAL André, Ibid, p.9

¹⁷⁹⁹ C'est la Hongrie « réduite désormais à ne plus être qu'une Magyarie ». « Dur châtimeur pour ces Magyars qui, naguère, nourrissaient de si vastes ambitions » ; GONNARD René, « La Hongrie de demain », RPP, 1920, tome CII, pp.393-397, p.393

¹⁸⁰⁰ JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, p.CIV (nbp 1)

¹⁸⁰¹ DAMI Aldo, La Hongrie de demain, Les Œuvres représentatives, Paris, 1933, p, pp.113-114. Les chiffres avancés par Joseph de Saint Germès sont sensiblement les mêmes. Selon lui, la Hongrie n'a conservé que 33% de son territoire et 46 % de sa population ; SAINT GERMES Joseph, La Société des Nations..., Op.cit, p.33

¹⁸⁰² DAMI Aldo, La Hongrie..., Op.cit, p.116

¹⁸⁰³ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.47. Pour Louis Eisenmann, géographiquement, « le problème hongrois est un problème de l'Europe centrale ; on peut même dire plus exactement qu'il est le problème de l'Europe centrale » ; EISENMANN Louis, « Le problème hongrois », RPP, 1920, tome CII, pp.207-225, p.207

organise le transfert de parties de son territoire à la Serbie, à la Roumanie ou de celles de la Thrace orientale et occidentale¹⁸⁰⁴, qui «ne sont actuellement l'objet d'aucune attribution» (article 48 alinéa 1, Partie III, section III). Autant de territoires enlevés qui créeraient d'après l'avocat Georges Desbons dans son plaidoyer pour la Bulgarie publié en 1930, «de redoutables Alsace-Lorraine dans les Balkans, ce coin le plus dangereux d'Europe»¹⁸⁰⁵. C'est à la section IV de la Partie III du traité (articles 49-57) que sont organisées les stipulations relatives aux minorités. Pourtant, selon certains auteurs la question des minorités en Bulgarie malgré une population estimée à 800 000 personnes sur un total d'environ 5 millions de nationaux, «ne présente pas», «la même acuité que les pays voisins» et malgré un taux de près de 20%, certains d'entre eux estiment que les minorités sont «relativement peu nombreuses»¹⁸⁰⁶. C'est l'unique cas au cours des négociations où ni la question de la souveraineté, ni celle de la loyauté ne sont soulevés¹⁸⁰⁷. David Erdstein l'explique par un certain libéralisme : «l'antisémitisme y est inconnu» et le pays accueille parmi les 400 000 réfugiés présents sur son territoire¹⁸⁰⁸ de nombreux Arméniens¹⁸⁰⁹.

c. *La Turquie, de Sèvres à Lausanne*

Les exemples arméniens et kurdes, exposés précédemment, mettent en évidence que la transformation politique de la Turquie, facilitée par une réévaluation des intérêts géopolitiques des Puissances, a été suivie d'une évolution sensible des traités de Paix dont il a été dressé l'esquisse. Le traité de Sèvres organise à la Partie II, articles 27 à 35, les nouvelles frontières Turques, rognées en Europe pour n'y occuper plus qu'une présence résiduelle (annexe n°1 du traité). Ces stipulations sont associées dans la Partie III, aux nombreuses renonciations qui s'articulent entre les

¹⁸⁰⁴ DESBONS Georges, *La Bulgarie après le traité de Neuilly*, Marcel Rivière, Paris, 1930, 462 p, pp.46-139

¹⁸⁰⁵ DESBONS Georges, *Ibid*, p.46

¹⁸⁰⁶ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.48. DESBONS Georges, *La Bulgarie...*, Op.cit, p.293. RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.327

¹⁸⁰⁷ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, pp.48-49

¹⁸⁰⁸ Il y aurait parmi eux de nombreux réfugiés bulgares (221 191 de 1913 à 1925) originaires de régions occupées ; SAINT GERMES Joseph, *La Société des Nations...*, Op.cit, p.91

¹⁸⁰⁹ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.49. Pendant la guerre l'attitude de ses troupes dans les territoires occupés sont dénoncés par les Alliés. Dans un vif réquisitoire, «il ne suffira pas de faire payer cher leurs crimes aux responsables de deux empires centraux. Leurs vassaux, les Bulgares et les Turcs devront expier au même titre leurs forfaits sans nom»

Réquisitoire contre la Bulgarie, Pfr R-A REISS et A. Bonnassieux, Paris, Bernard Grasset, 1919, 64 p, p.14

Théodore Ruyssen est plus mesuré, il estime que cette présence massive sur son sol notamment de Bulgares de Macédoine entretient «en faveur d'une revanche à venir, un mouvement assez dangereux» même s'il admet que le pays «a fourni à l'opinion européenne des preuves remarquables de bonne volonté pacifique»; RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.328

articles 64 (section III, « Kurdistan »), 83 (section IV, « Smyrne »), 84 (section V, « Grèce »), 90 (section VI, « Arménie »), 98 (section VIII, « Hedjaz »), 101 (section IX, 1, « Egypte »), 116 (section IX, 3, « Chypre »), 122 (section XI, « Libye et Îles de la mer Egée »), 132 (section XIII, « Dispositions générales ») et 139 (section XIII, précité). Enfin, les autorités signataires s'engagent aussi à reconnaître les traités de Paix conclus (article 133, section XIII). Les droits des minorités, qui occupent un place importante compte tenu des rapports conflictuels entre les différents groupes culturels, sont visés dans la Partie IV du traité (article 140-151)¹⁸¹⁰. André Mandelstam tient à souligner, que la portée de l'article 141 que l'on retrouve dans l'ensemble des traités et qui offre des garanties à l'ensemble des habitants, est enrichie dans le texte Turc de dispositions complémentaires relatives à la religion (alinéa 2 et alinéa 3)¹⁸¹¹. Le traité de Lausanne qui remplace l'ancien traité devenu caduc, revient sur une partie de ces stipulations. La nouvelle configuration territoriale est prévue dans la section I, partie I (articles 2 à 22 et 23 à 29) pour les « dispositions spéciales » du nouveau texte. Pour André Mandelstam, au regard de ces transformations, « il n'en est pas moins certain qu'aujourd'hui la nation arménienne demeure la seule dont la situation se soit aggravée »¹⁸¹².

3. *Les États gratifiés de nouveaux territoires*

Des clauses spéciales sont intégrées comme contrepartie dans les traités de paix pour les États qui bénéficient d'adjonction de territoires. Ainsi, trois États existants vont être agrandis : la Grèce avec le traité de Sèvres qui ampute l'Empire Ottoman de la quasi-totalité de ses possessions européennes (a), la Roumanie au détriment de l'Ukraine et de la Hongrie (b) mais aussi, la Serbie en s'associant avec les Croates et les Slovènes (c).

a. *La Grèce (traité de Sèvres)*

Depuis le Protocole de Londres de 1830 (article 5), la Grèce est tenue de garantir l'égalité de traitement à tous ses membres. Mais, les importants transferts territoriaux réalisés avec le traité de Sèvres, au détriment de la Turquie et de la

¹⁸¹⁰ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.51

¹⁸¹¹ MANDELSTAM André, *La Société...*, Op.cit, p.75

¹⁸¹² MANDELSTAM André, *Ibid*, p.305

Bulgarie, rendent nécessaire de compléter ces sujétions¹⁸¹³. En effet, la portée du précédent article qui ne vise que les minorités religieuses, dépourvue de « garanties sérieuses » est trop restreint¹⁸¹⁴. Pour David Erdstein, deux minorités essentiellement sont visées : les Juifs et les Musulmans¹⁸¹⁵. En vertu de l'article 86 alinéa 1 (Partie III, section V) du traité de Sèvres et reproduit presque à l'identique à l'article 46 (Partie III, section II) dans le traité de Neuilly, la Grèce accepte l'insertion, dans une convention particulière, des « dispositions qui seront jugées nécessaires, notamment en ce qui concerne Andrinople¹⁸¹⁶, pour protéger en Grèce les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion »¹⁸¹⁷. Sur cette question, la délégation ne se montre pas hostile sur le principe¹⁸¹⁸. Les renonciations territoriales en faveur de la Grèce sont prévues à l'article 84 (Partie III, section V) du traité de Sèvres avec la Turquie, sous réserve des stipulations du traité de Neuilly conclu avec la Bulgarie (article 42, Partie III, section II). Le traité de Lausanne opère une réévaluation de ce tracé à l'article 2 suivant les modalités de l'article 5 (Partie I, section I) et à l'article 12 (Partie I, section I) du nouveau texte. Les droits relatifs aux minorités non-musulmanes imposés à la Turquie doivent être étendus aux populations musulmanes pour la Grèce (article 45, Partie I, section III). Elle est associée à l'article 14 alinéa 2 (Partie I, section I) qui exclut de l'application de la convention gréco-turque pour l'échange de populations (30 janvier 1923) les îles de Imbros et Ténédos. Une autre question est soulevée ayant un intérêt international plus limité¹⁸¹⁹, concernant le Mont Athos. Cette question est visée à l'article 13 du traité relatif aux droits des minorités en Grèce qui reprend la portée l'article 62 (§8) du traité de Berlin de 1878. Son régime juridique est prévu en droit interne par la Charte constitutionnelle de 1924, promulguée par le décret législatif du 10/16 septembre 1926 (amendé ensuite par la Loi n°4716 du 13/18 mai 1930, loi n°6010 du 29/31 janvier 1934, Décret-Loi n°758 du 6 juin/ 2 juillet 1937)¹⁸²⁰.

¹⁸¹³ RUYSSSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, pp.329-330

¹⁸¹⁴ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.40

¹⁸¹⁵ ERDSTEIN David, Ibid, p.40

¹⁸¹⁶ Nom Grec pour la ville d'*Edirne* (en Turc)

¹⁸¹⁷ Une clause plus modeste est insérée dans le Traité de Lausanne : l'article 45 (section III, Partie I) stipule « Les droits reconnus par les stipulations de la présente Section aux minorités non musulmanes de la Turquie sont également reconnus par la Grèce à la minorité musulmane se trouvant sur son territoire »

¹⁸¹⁸ ERDSTEIN David, Ibid, p.43

¹⁸¹⁹ Il est entendu ici au sens des objectifs poursuivis par la Conférence et non dans un sens culturel, historique et religieux

¹⁸²⁰ ANTONOPOULOS Nicolas, « La condition internationale du Mont Athos », in *Le Millénaire du Mont Athos (963-1963) : études et mélanges*, I, Chevetogne, 1963, pp.381-405, pp.395-399

b. La Roumanie agrandie

Née en 1861 de la réunion de la Moldavie avec la Valachie, et agrandi depuis par étapes (1913, 1918 et 1919), la Roumanie d'après René Johannet, « n'a plus rien à prétendre en fait d'augmentation »¹⁸²¹. Cependant, la contrepartie de ce mouvement est la présence de nombreuses populations enclavées notamment en Transylvanie, « berceau des Roumains »¹⁸²² et en Bucovine¹⁸²³. Ces transferts sont prévus dans la section V, Partie III (article 69) du traité de Saint-Germain et aux articles 27 §3 (Partie II) et 45 (Partie III, section III) du traité du Trianon. Les articles 60 alinéa 1 du traité de Saint-Germain (Partie III, section IV) et 47 alinéa 1 (Partie III, section III) du traité de Trianon prévoient pour la Roumanie l'insertion d'un traité de minorités. Il y a une petite différence entre les deux textes. Dans le second, il « reconnaît et confirme, vis-à-vis de la Hongrie, son engagement » (article 47 alinéa 1 précité).

En effet, suivant des statistiques, qui divergent selon leurs auteurs, les Roumains de Transylvanie représenteraient selon les sources entre 54% (chiffres hongrois) et 62,5% (chiffres roumains)¹⁸²⁴ de la population locale, faisait apparaître l'existence de pans importants minorisés, souvent Magyares, mais aussi Russes en Bessarabie et Allemandes en Bucovine. Pour les Grandes Puissances il s'agit là d'une « préoccupation majeure. »¹⁸²⁵. A ce titre, le nouveau décret royal relatif à la naturalisation des Juifs, transmis le 31 mai à la Commission, n'apporte que des réponses partielles à la question juive, qui n'a été résolu qu'en théorie par l'article 44 du traité de Berlin¹⁸²⁶. Cependant le risque d'arbitraire du texte, lequel n'offre pas de garanties suffisantes écartera dans la pratique un trop grand nombre de requérants. Cet exemple, « n'était guère encourageant » selon David Erdstein¹⁸²⁷. Pourtant, d'après Nathan Feinberg, la Roumanie est le pays qui a causé le plus de difficulté. Ainsi, la conclusion de ce traité doit rehausser « les principes suivis » par le

¹⁸²¹ JOHANNET René, *Le principe...*, Op.cit, p.XCIX. Le traité de Trianon, transfert à la Roumanie l'Ouest des Carpathes, le traité de Saint-Germain, lui accorde au nord presque toute la Bucovine précédemment autrichienne puis en 1920, la Bessarabie ; RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.323

¹⁸²² BLAGOYEVITCH Vidan, *Le principe des nationalités...*, Op.cit, p.391. LAURIAN Marius-Aug, *Le principe des nationalités et l'unité nationale roumaine*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Jouve et Cie, Paris, 1923, pp. 28-29

¹⁸²³ SEYMOUR Charles, « Ce qui se... », (in) Art.cit, pp.94-95

¹⁸²⁴ LAURIAN Marius-Aug, *Le principe...*, Op.cit, p.52

¹⁸²⁵ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.23

¹⁸²⁶ ERDSTEIN David, *Ibid*, p.23

¹⁸²⁷ ERDSTEIN David, *Ibid*, p.24

gouvernement roumain qui ne correspondaient pas au « droit public européen » évoqué par Clemenceau¹⁸²⁸.

Or, la résistance des autorités se manifeste dans leur détermination le 31 mai lors de la 8e séance plénière de la Conférence de la Paix. Bratiano se fait « le véritable porte-parole de l'opposition » des États débiteurs¹⁸²⁹. Son argumentaire qui repose sur deux axes est assez simple : la Roumanie accorde à ces minorités les libertés « les plus complètes » mais, elle ne s'oppose pas à reconnaître des garanties internationales pourvues qu'elles soient supportées par tous¹⁸³⁰. Ce n'est finalement que le 9 décembre, aux termes de deux ultimatums adressés par le Conseil Suprême et aux interventions combinées de Clémenceau et de Wilson lors des séances de la Conférence, que la convention est finalement signée.

c. *Le royaume des Serbes-Croates et Slovènes
(traité de Saint-Germain)*

La Serbie indépendante depuis 1878 a réussi avec la guerre à réaliser l'union des Slaves du sud. Ses nouvelles frontières qui sont visées à la Partie III, section II du traité de Saint-Germain, sont définies aux articles 47 et 48, conformément à l'article 27 §4 (Partie II) et à l'article 49 suivant les modalités de l'article 50 pour les territoires de la région de Klagenfurt soumis à plébiscite pour déterminer l'État de rattachement. Ces derniers seront attribués en 1920, d'après les résultats de la consultation, à l'Autriche. Ces dispositions sont complétées par la décision du Conseil des Ambassadeurs du 13 juillet 1922 qui accorde le Monténégro, à la nouvelle entité. Cette délimitation pose plus de difficultés pour les territoires mixtes qui sont frontaliers avec l'Italie¹⁸³¹, comme Trieste, Fiume, l'Istrie et la Dalmatie¹⁸³². C'est le premier traité de Rapallo du 12 novembre 1920 qui permet de régler ces

¹⁸²⁸ ERDSTEIN David, Ibid, p.23

¹⁸²⁹ ERDSTEIN David, Ibid, p.25

¹⁸³⁰ ERDSTEIN David, Ibid, p.26

¹⁸³¹ Au 9^e des 14 Points de Wilson : « Un réajustement des frontières d'Italie devrait être effectué le long de lignes nationales clairement reconnaissables »

¹⁸³² Dans sa thèse de doctorat soutenue en 1929, Pierre Jaquin donne des statistiques par nationalités : il y aurait pour la presqu'île d'Istrie selon un recensement autrichien de 1910, sur un total de 344 000 habitants, 189 200 Yougoslaves et 134 232 Italiens. Pour Trieste, les chiffres font apparaître un déséquilibre en faveur des seconds qui représenteraient pour la même année, 118 959 habitants contre 59 319. Même si l'auteur admet qu'il puisse y avoir des erreurs dans les calculs, elles ne modifient pas « le caractère nettement italien » de la ville. Concernant Fiume, selon les données de l'année 1910, sur une population totale de 49 646 habitants, les Italiens représenteraient 24 212 d'entre eux contre 15 687 Yougoslaves. On note aussi une forte représentation Hongroise (6 493) et Allemande (2 315). En Dalmatie, la présence Italienne est beaucoup plus faible, surtout localisée à Zara. Pour toute la Dalmatie, 610 669 Yougoslaves sont recensés contre 18 028 Italiens ; JAQUIN Pierre, La question des minorités entre l'Italie et la Yougoslavie, thèse pour le Doctorat, Université de Paris, Faculté de Droit, Sirey, Paris, 1929, 220 p, pp.23-28

litiges. Les articles 1 à 3 modifient le tracé des frontières entre les deux pays suivant les modalités posées par l'article 5 et l'article 4 établi l'indépendance de l'État libre de Fiume¹⁸³³.

René Johannet se montre dès 1918 très critique sur la viabilité du nouvel État. Selon lui, les différences de « religions¹⁸³⁴, des goûts, des traditions » entre les composantes du nouvel État, le transforme en une « pétaudière »¹⁸³⁵. Mais, du côté de la future Yougoslavie (à partir de 1929)¹⁸³⁶, la résistance contre l'insertion de dispositions relatives à la protection des minorités notamment sur le territoire Serbe qui était indépendant avant la Grande Guerre, est aussi tenace. Pendant les négociations, les Italiens qui souhaitent affaiblir Belgrade¹⁸³⁷, se montrent de leur côté, particulièrement actifs en faveur de l'autonomie pour les territoires peuplés par de nombreux albanais ou en faveur des Slavons¹⁸³⁸. De leur côté, les représentants Serbes font valoir dans une lettre datée du 19 juillet, les garanties offertes aux populations musulmanes par la Constitution de 1903 (article 18) et par le traité avec l'Empire Ottoman du 1er mai 1914¹⁸³⁹ ainsi que la nature par essence plurielle du nouvel État. Le traité signé le 10 septembre, doit attendre le 5 décembre pour recevoir la sanction de la délégation après des mois de négociation. Comme pour les autres États ayant bénéficié d'adjonctions de territoires, l'article 51 alinéa 1 du traité de Saint-Germain (Partie III, section II) reprend les engagements en faveur des minorités tiré de l'article 93 alinéa 1 (Partie III, section VIII) du traité de Versailles, reproduit aux articles 44 alinéa 1 (Partie III, section II)¹⁸⁴⁰ du traité de Trianon.

B. Les accords particuliers et déclarations unilatérales

Ces traités sont complétés par des conventions particulières (6 bilatérales et 1 multilatérale) (1), mais aussi par des déclarations (2). Pourtant dans son cours de La Haye, André Mandelstam qui est considéré comme « le grand spécialiste des

¹⁸³³ BLAGOYEVITCH Vidan, Le principe des nationalités..., Op.cit, p.306

¹⁸³⁴ Sur la base de statistiques publiées en 1922 et reproduites dans son livre René Johannet insiste sur l'affrontement entre deux blocs : 5 630 000 (42%) de la population est orthodoxe, 4 975 000 (38%) est catholiques et 1 360 000 sont musulmans. Les « unitaires Serbes et orthodoxes » et d'autre part, des « Croates et des Slovènes se réclamant du fédéralisme ». En « réalité ce sont deux civilisations qui s'affrontent » ; JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, pp.C-CI

¹⁸³⁵ JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, p.C

¹⁸³⁶ Le royaume est rebaptisé « royaume de Yougoslavie » le 3 octobre 1929 sous le règne d'Alexandre Ier

¹⁸³⁷ SEYMOUR Charles, « La fin d'un... », (in) Art.cit, p.89

¹⁸³⁸ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.35

¹⁸³⁹ Les garanties accordées aux populations Catholiques Albanaises sont prévues par le Concordat de 1914. ERDSTEIN David, Ibid, p.36

¹⁸⁴⁰ L'engagement à l'égard de la Hongrie reproduit la rédaction de l'article 47 §1 (Partie III, section III) du traité de Trianon

questions des minorités »¹⁸⁴¹, les évoque à peine. Cependant, cette extension met surtout en évidence, le « développement rapide » des principes de protection des minorités¹⁸⁴².

1. *Les déclarations unilatérales*

Pour les États qui deviennent indépendants de la Russie, ni leur existence, ni leur territoire n'est dû à l'intervention des Puissances Alliées¹⁸⁴³. A ce titre, ils ne sont ni les débiteurs, ni les créanciers d'aucune clause des traités auxquels ils ne sont pas parties. Pourtant, comme le montre l'ouvrage d'Inorodetz, pseudonyme du célèbre patriote Lituanien Joseph Gabrys, *La Russie et les peuples allogènes*, publié en 1917, l'empire est un immense maillage de nationalités. A la fin du XIXe siècle, sur 128 millions d'habitants, les Grands Russes représentaient seulement 43,2% de la population totale (chiffres de 1897)¹⁸⁴⁴. Ainsi, dépourvus d'obligations internationales en faveur des minorités, les États Baltes¹⁸⁴⁵, détachés de la République Soviétique, doivent s'engager au moment de leur admission à la SDN (article 1 alinéa 2 du Pacte) à respecter ces sujétions, conformément à la Résolution de la 11^{ème} Assemblée du 15 décembre 1920, qui les érige en « principes généraux »¹⁸⁴⁶.

La Finlande est le seul État à être admis lors de la première Assemblée. Sa demande ne pose « aucune difficulté »¹⁸⁴⁷. Son territoire, à l'exception de rectifications de frontières en Carélie ou sur la côte Mourmane, ne diffère pas du Grand-Duché Russe¹⁸⁴⁸. Les autorités se montrent aussi volontaires pour amender leur législation si le Conseil constate « des divergences entre ces lois et les principes susmentionnés »¹⁸⁴⁹. Le représentant de la Grande-Bretagne chargé de l'étude du mémorandum finlandais (versions des 16 et 28 juin 1921) sur la situation des

¹⁸⁴¹ LE FUR Louis, Précis de ..., Op.cit, p.425 (§773)

¹⁸⁴² FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.184

¹⁸⁴³ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.52

¹⁸⁴⁴ INORODETZ, *La Russie et les peuples allogènes*, Fred Wyss, Berne, 1917, 222 p, pp.5-6

¹⁸⁴⁵ L'Assemblée Constituante estonienne a adopté une Constitution provisoire (4 juin 1919-novembre 1920) avant l'adoption de la Constitution du 15 juin 1920. La Constitution lettone qui remplace le texte provisoire du 4 juin 1919, entre en vigueur le 7 novembre 1922. C'est le 1^{er} août 1922 que l'Assemblée Constituante lituanienne a approuvé sa Constitution ; MONTFORT Henri de, *Les nouveaux...*, Op.cit, p.89 (nbp 1)

¹⁸⁴⁶ Cité in ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.53

¹⁸⁴⁷ VILLECOURT Louis, *La protection des minorités dans les pays Baltiques et la Société des Nations*, Thèse pour le doctorat Ès Sciences politiques et Economiques, Faculté de Droit, Université de Paris, J. Brière, Bordeaux, 1925, 135 p, p.17. Elle « offre un magnifique exemple de conscience nationale » ; RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.294

¹⁸⁴⁸ BUNLE Henri, « Les États Baltes : Esthonie, Lettonie, Lithuanie », *Bulletin de la Statistique générale de la France et du Service d'observation des Prix*, Tome XII, Fascicule IV, juillet 1923, pp.395-439, p.395

¹⁸⁴⁹ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.53

minorités, estime dans son rapport du 2 octobre que les garanties offertes par le droit interne Finlandais sont satisfaisantes¹⁸⁵⁰. A l'exception des Îles Åland, faisant l'objet d'un traitement particulier, « aucune obligation spéciale ne lui incombait. Le droit commun était sa loi »¹⁸⁵¹.

Les autres États Baltes doivent comme ceux du Caucase ou de l'Albanie¹⁸⁵², transmettre une nouvelle demande en septembre 1921. La Lituanie, dont l'adhésion avait été précédemment rejetée à cause de la porosité de ses frontières mal définies¹⁸⁵³ et de la fragilité de son gouvernement, signe le 14 septembre 1921, une déclaration d'adhésion au « vœu émis par l'Assemblée de la SDN le 15 décembre 1920 [...] »¹⁸⁵⁴ concernant la protection des populations allogènes sur son territoire. Elle est imitée par les deux autres États Baltes¹⁸⁵⁵, qui intègrent la SDN le 22 septembre. Le rapporteur désigné par le Conseil estime que les obligations en matière de droits des minorités auxquelles devront se soumettre les États Baltes et leurs détails peuvent prendre la forme d'une « déclaration [...] devant le Conseil de la SDN [...] dont les stipulations pourraient être placées sous la garantie de la SDN à l'instar des stipulations contenues dans les traités dits de minorités »¹⁸⁵⁶. Le gouvernement Lituanien, après des mois de négociations signe le 12 mai 1922 une déclaration en 9 articles « qui ressemble en tous points au traité de minorités polonais »¹⁸⁵⁷.

Avec la Lettonie, les négociations « vont être bien plus difficiles » qu'avec la Lituanie et la Déclaration adoptée beaucoup moins précise que la précédente¹⁸⁵⁸.

¹⁸⁵⁰ ERDSTEIN David, Ibid, p.54

¹⁸⁵¹ VILLECOURT Louis, Le protection..., Op.cit, p.20

¹⁸⁵² L'indépendance de l'Albanie est reconnue par la Conférence de Londres du 29 juillet 1913 sans que les frontières ne soient clairement fixées. A la fin de la Guerre, la Déclaration concernant l'indépendance de l'Albanie est signée à Paris le 9 novembre 1921. Comme contrepartie à la demande d'admission une déclaration relative à la protection des minorités est présentée le 2 octobre 1921 au nouvel État. Elle sera ratifiée et entre en vigueur le 22 mars 1922. Mais la question des frontières reste complexe ; SIMONARD André, Essai sur l'indépendance Albanaise, Maurice Lavergne Imp, Paris, 1942, 488 p, p.366 (nbp 9). Mais, la question de la frontière n'est pas résolue. CPJI avis consultatif n°9, affaire du monastère de Saint Naoum. Mais, l'Albanie décide à la faveur d'un changement de gouvernement soutenu par la Yougoslavie, décide de favoriser une approche transactionnelle avec son voisin concernant le devenir du monastère qu'elle finit par lui attribuer. L'accord proposé par la Conférence des Ambassadeurs (6 août 1925) est approuvé par l'Assemblée législative lors de sa séance du 14 octobre 1925. Concernant la frontière grecque, le conflit frontalier est cloturé par le protocole de Florence du 27 janvier 1925 ; SIMONARD André, Ibid, pp.404-407

¹⁸⁵³ RUYSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, pp.289-290

¹⁸⁵⁴ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.55

¹⁸⁵⁵ Suite à la Grande Guerre et à la Révolution Russe, de nouveaux États sont constitués. Le tracé de leurs frontières ne correspond aux délimitations des ancienne régions de l'Empire. Ainsi, l'Estonie, est formé de l'ancienne province russe d'Estonie, des districts de la Livonie et de quelques bandes de terrain détachés des anciennes provinces de Pskov et de Saint-Petersbourg, à l'est de la Narowa. La Lettonie est composée de l'ancienne province de Courlande, des quatre districts méridionaux de l'ancienne province de Livonie et des trois districts occidentaux de l'ancienne province de Witebsk ; BUNLE Henri, « Les États Baltes... », Art.cit, pp.395, 397 et 411-412

¹⁸⁵⁶ Cité in ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.55

¹⁸⁵⁷ ERDSTEIN David, Ibid, p.57

¹⁸⁵⁸ ERDSTEIN David, Ibid, p.57

Pourtant, au regard des statistiques, la population du nouvel État est la moins homogène des trois pays¹⁸⁵⁹. Le 10 janvier 1922, le représentant letton adresse au Secrétaire Général un mémorandum relatif à la situation des minorités et du droit dans le pays, à l'accès à la nationalité, aux mesures de soutien adoptées et la représentation des membres au sein de l'Assemblée constituante et des Conseils municipaux. Il est complété par deux notes, l'une sur la naturalisation (du 18 mars) et l'autre relative à la position plus générale du gouvernement sur la question des allogènes (20 mars)¹⁸⁶⁰. Pour justifier le refus de son gouvernement à souscrire à de tels engagements, le délégué balte fait valoir les engagements formulés et les mesures prises par son pays en faveur des populations minoritaires, mais aussi par l'absence de réciprocité¹⁸⁶¹ et le caractère jugé trop sélectif du droit international. Cet argumentaire est par ailleurs repris dans une nouvelle note du 11 mai 1922 qui est complétée par deux études de droit comparé relatives aux stipulations des traités de minorités et aux tendances en matière de naturalisation¹⁸⁶². Dans une lettre du 17 juillet, le représentant letton, en réponse à un rapport préliminaire, fait valoir que la Résolution de l'Assemblée du 15 décembre n'est qu'un simple vœu, sans force contraignante¹⁸⁶³. Ainsi, le 7 juillet devant le Conseil, la délégation lettonne donne lecture d'un projet de déclaration¹⁸⁶⁴ très souple, qui laisse une grande latitude d'action au gouvernement en essayant d'encadrer au maximum, l'ingérence éventuelle de la SDN¹⁸⁶⁵. Ainsi, son considérant insiste sur le volontarisme des autorités en faveur des minorités. Cependant, le Conseil « aura toutefois le droit », de

¹⁸⁵⁹ Sur la base de données de 1925, la population Lettonne est estimée à 73,5% de la population totale suivie par une présence russe aux alentours de 12,5%, d'une population juive à 5,19% et allemande à 3,85% (p.64). En Estonie la population est plus homogène. En effet, sur la base d'un recensement de 1922, 90,1% de la population est Estonienne, suivie par les Russes (5,8%) et les Allemands (1,8%). En Lituanie, dans les années 1920, la population majoritaire représente 80,6% de la population avec une assez forte représentation de la population Juive. En 1934, celle-ci atteindra pour la ville de Kaunas, 26% de sa population (p.105) ; PLASSERAUD Yves, *Les États Baltes*, Montchrestien, Paris, 1996, 160 p. Si ces chiffres peuvent varier selon les sources, les tendances sont confirmées. C'est le cas du moins pour la Lettonie, la population majoritaire forme les ¾ de la population au recensement de 1920 (p.412), avec une population Russe à 10%. Ces données diffèrent beaucoup plus pour les Lituanais. Leur population est évaluée à seulement 73,5% de la population (p.427) sans tenir compte de Memel ; BUNLE Henri, « Les États Baltes... », Art.cit. D'après des chiffres publiés en 1925 dans le cadre d'un doctorat : 72,64% pour les Lettons contre 88% pour les Estoniens ; VILLECOURT Louis, *La protection...*, Op.cit, p.63. Pour Henri de Montfort les données sont identiques. La population « purement lettone » serait de 73% ; MONTFORT Henri de, *Les nouveaux...*, Op.cit, p.212

¹⁸⁶⁰ VILLECOURT Louis, *La protection...*, Op.cit, pp.32-33. ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.32. RUYSSSEN Théodore, *Les minorités...*, Op.cit, p.292

¹⁸⁶¹ A la différence de la convention multilatérale conclue à Varsovie entre les gouvernements Lettons, Estonien, Finlandais et Polonais du 18 mars 1922 qui comprend à l'article 5 des stipulations relatives à la protection des minorités mais limitées à la « conservation et au libre développement de leurs organisations culturelles nationales »

¹⁸⁶² VILLECOURT Louis, *La protection...*, Op.cit, pp.35-37

¹⁸⁶³ VILLECOURT Louis, *Ibid*, p.37

¹⁸⁶⁴ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, pp.59-60

¹⁸⁶⁵ VILLECOURT Louis, *La protection...*, Op.cit, pp.45-47. ERDSTEIN David, *Le statut...*, p.61

se saisir de la question si leur situation dans le pays ne correspond pas « aux principes généraux inscrits dans les différents traités ». Le projet de conteste pas le droit de pétition, mais appelle le Secrétariat de la SDN à opérer un tri entre les différentes requêtes soumises à l'organisation (§2). Enfin, le texte prévoit qu'en cas de divergence entre le Conseil et l'État débiteur la question litigieuse soit automatiquement déferée pour avis à la CPJI.

Il existe de nombreuses similitudes avec les négociations qui se déroulent en parallèle entre le Conseil et l'Estonie. Comme pour les deux autres États Baltes, le représentant a signé le 13 septembre (les deux autres le lendemain) la déclaration du 15 décembre 1920. Dans les faits, la Lettonie et l'Estonie, « se comportèrent d'une façon identique » et les décisions du Conseils ainsi que les conclusions des rapporteurs s'appliquent pour les deux États¹⁸⁶⁶. En réponse à la proposition de déclaration soumise au Conseil le 11 janvier 1922 par le rapporteur, le représentant de l'Estonie fait remarquer qu'une législation complémentaire au droit interne n'est pas nécessaire¹⁸⁶⁷. Il fait valoir les garanties offertes par la Constitution au visa des articles 6, 11, 12, 21, 22 et 23¹⁸⁶⁸. Mais, pour le Conseil, c'est l'importance de ce contrôle et sa permanence qui doivent être prises en compte. La lettre du délégué Estonien du 9 août reprend l'argumentation du texte Letton du 17 juillet.

Selon eux, la déclaration de l'Assemblée du 15 décembre ne serait qu'un simple vœu¹⁸⁶⁹. Le droit national offrirait aussi à ces populations suffisamment de garanties (chapitre II, articles 6 à 26 de la Constitution). De plus, reprenant l'un des arguments développés par Clemenceau dans sa lettre, l'Estonie fait savoir que contrairement à la Pologne, elle ne tient son pas son indépendance d'une quelconque intervention extérieure. Enfin, dans son interprétation du droit international, il ne serait pas possible de placer les dispositions du droit interne sous la garantie internationale de la SDN¹⁸⁷⁰. L'organisation infléchit sa position à partir de février 1923, à la condition qu'il soit reconnu à la SDN, un droit d'intervention si l'évolution du cadre constitutionnel et législatif se fait « au détriment des minorités »¹⁸⁷¹. Poussé par la signature des autres États Baltes, un accord est trouvé le 31 août 1923. Sa

¹⁸⁶⁶ ERDSTEIN David, Ibid, p.61

¹⁸⁶⁷ VILLECOURT Louis, La protection..., Op.cit, p.23

¹⁸⁶⁸ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.61

¹⁸⁶⁹ VILLECOURT Louis, La protection..., p.41

¹⁸⁷⁰ ERDSTEIN David, La statut..., Op.cit, p.62

¹⁸⁷¹ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.63

portée est proche de celui de la Finlande¹⁸⁷², qu'elle reconnaît à l'organisation, le droit à connaître de nouveau la question¹⁸⁷³. Cependant, David Erdstein écrit que cette version qui est moins précise et très souple, laisse une très grande marge d'interprétation sur les modalités d'un tel recours¹⁸⁷⁴.

2. *Les traités particuliers*

A l'exception des questions juridiques soulevées en Haute-Silésie ou dans les Îles Åland ou des mandats de l'article 22 du Pacte, ces conventions qui règlent des situations particulières ne font pas l'objet par la doctrine de développements spécifiques. André Mandelstam et David Erdstein se contentent d'en dresser un inventaire qui permet d'avoir une vue d'ensemble¹⁸⁷⁵. Le premier de ces traités, par ordre chronologique, est la convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919 sur l'émigration réciproque, suivi de celui de Brünn conclu le 7 juin 1920 entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie. Deux de ses stipulations (articles 19 et 20) règlent les modalités pratiques relatives à la mise en œuvre d'un enseignement dans des écoles minoritaires (création d'écoles et reconnaissance mutuelle des diplômes). Le traité de Carlsbad du 23 août 1923 qui le complète vient régler la situation juridique des professeurs dans ces deux pays. Le traité du 10 août 1920 signé entre l'Italie et la Grèce, étend les stipulations relatives aux minorités prises en vertu du traité de Sèvres, aux habitants des îles du Dodécanèse cédées par l'Italie¹⁸⁷⁶ (reçues initialement au titre de l'article 122, Partie III, section XI du traité de Sèvres¹⁸⁷⁷).

Dans la même idée, la Ville Libre de Dantzig s'engage vis-à-vis de la Pologne (article 33 du traité du 9 novembre 1920)¹⁸⁷⁸ à observer sur son territoire les mêmes

¹⁸⁷² Louis Villecourt souligne l'action uniforme de la SDN pour trouver des solutions en la matière. Attitude qui peut créer des incompréhensions. En effet, la proportion de la population minoritaire est plus forte selon lui en Finlande qu'en Estonie (+ 2 points) ; VILLECOURT Louis, *Ibid*, pp.61 et 74

¹⁸⁷³ ERDSTEIN David, *Ibid*, p.65

¹⁸⁷⁴ ERDSTEIN David, *Ibid*, p.62

¹⁸⁷⁵ ERDSTEIN David, *Ibid*, pp.70-74. MANDELSTAM André, « La protection... », *Art.cit*, pp.401-405

¹⁸⁷⁶ « Chronique de la quinzaine », *Revue des Deux Mondes*, 1920, tome 60, pp. 883-894, p.893

¹⁸⁷⁷ Confirmé par l'article 15, section I Partie I, du traité de Lausanne

¹⁸⁷⁸ Prévu à la section XI de la Partie III du traité de Versailles (articles 100 à 108). La ville est d'une « importance vitale pour la Pologne » (p.7). Mais, c'est aussi un cas complexe qui n'a pas pour l'auteur de précédent dans l'histoire du droit international du moins, avec une telle configuration. Son caractère de ville libre prévu par l'article 102 (section XI, Partie III) qui rappelle la Ligue Hanséatique est « une illusion ». Les limites qui lui sont imposées nuancent cette liberté (p.97) ; LEVESQUE Geneviève, *La situation internationale de Dantzig*, Faculté de droit, Université de Paris, Thèse pour le doctorat en Sciences politiques et économiques, Pedone, Paris, 1924, 178 p. Abel Bouchereau souscrit à ces conclusions ; BOUCHEREAU Abel, *Le statut de Dantzig*, Université de Poitiers, Faculté de droit, Thèse pour le doctorat en Sciences politiques et économiques, Imprimerie du Poitou, Poitiers, 1924, 143 p, p.5. Charles CROZAT, *Les constitutions de la*

obligations à l'égard des minorités que celles contenues dans le traité polonais du 28 juin 1919¹⁸⁷⁹. L'article 7 §2 du traité de Rapallo du 12 novembre 1920 entre l'Italie et l'État serbe-croate-slovène, reconnaît un droit d'option ouvert pendant un an, sans contrepartie migratoire aux Italiens austro-hongrois de Dalmatie. Ces mesures sont complétées par l'article 55 de la Convention pour accords généraux de Santa Margherita (23 octobre 1922)¹⁸⁸⁰ relatif à l'usage et à l'enseignement de la langue italienne et étend aux optants les garanties du traité de minorités de l'État serbe-croate-slovène aux populations devenues italiennes en vertu de l'article 7 du traité du 12 novembre 1920. Au nom du principe de réciprocité, l'article 53 étend son application aux Yougoslaves de Zara (Zadar) devenue ville italienne. Les garanties accordées aux habitants de Fiume d'origine Yougoslave sont visées à l'article 9 de l'accord du 27 janvier 1924 qui étend les engagements « internationaux en vigueur » tels qu'appliqués aux minorités italiennes de Dalmatie¹⁸⁸¹.

Le traité du 14 mai 1921 entre la Lituanie et la Lettonie vient régler le sort des citoyens des deux pays. La convention du 24 octobre 1921 entre la Pologne et Dantzig complète le traité du 9 novembre 1920 (articles 226, 227 et 228) et porte reconnaissance de la langue polonaise devant les tribunaux, les autorités de la ville et s'occupe de la question des écoles minoritaires polonaises de la Ville Libre.

Le traité de Varsovie du 25 avril 1925 entre la Pologne et la Tchécoslovaquie opère entre les deux pays une harmonisation du droit des minorités et de ses modalités pratiques, notamment en matière d'enseignement (articles 17 et 18). Mais aussi, elle réaffirme que la défense de ses droits ne constitue pas un acte de déloyauté à l'égard de l'État et ces revendications ne seraient être un prétexte en faveur d'une politique d'assimilation¹⁸⁸².

Pologne et de Dantzig (Etude et Documents), Thèse pour le doctorat, Université de Toulouse, Faculté de Droit, V^{me} Bonnet, Toulouse, 1923, 272 p, pp.247-257

¹⁸⁷⁹ Traité concernant la reconnaissance de l'indépendance de la Pologne et la protection des minorités

¹⁸⁸⁰ L'article 49 du traité de Santa Margherita reconnaît sous réserves, aux populations devenues italiennes le libre exercice de leurs professions au moment de la signature de Rapallo. Ainsi, l'interdiction pour les professions de notaires et d'avocats, va être en partie levée par une note du 21 août 1924 du gouvernement Serbe-Croate et Slovène et par l'article 2 du Protocole de Signature de l'Accord pour l'application de l'article 9 de l'Accord de Rome (Nettuo, 20 juillet 1925) ; JAQUIN Pierre, La question..., Op.cit, pp.49-50

¹⁸⁸¹ JAQUIN Pierre, Ibid, p.53

¹⁸⁸² ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, pp.70-71

Le traité du 17 août 1927 entre la Roumanie et la Yougoslavie sur la question scolaire en Yougoslavie et dans le Banat, rappelle à bien des égards les dispositions du traité polono-tchécoslovaque¹⁸⁸³.

David Erdstein énumère ensuite les clauses contenues dans un certain nombre de traités de paix : le traité de Dorpat du 2 février 1920 entre la Russie et l'Estonie qui reconnaît le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 1er), que l'on retrouve à l'article 2 du traité de Riga du 11 août 1920 et à l'article 1 du traité de Moscou conclu le 12 juillet 1920 avec la Lituanie. Enfin, il complète cette liste par trois conventions : le traité du 27 juin 1921 sur les Îles d'Åland¹⁸⁸⁴, la IIIe partie de la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922 pour la Haute-Silésie (articles 88 et 92, Partie III, section VIII du traité de Versailles)¹⁸⁸⁵ et à l'article 11 de la Convention du 8 mai 1924 pour le territoire de Memel cédé à la Lituanie¹⁸⁸⁶. Contrairement à David Erdstein qui critique ce choix, Jacques Fouques-Duparc et André Mandelstam¹⁸⁸⁷ intègrent dans cette liste le traité de paix de Riga du 18 mars 1921 entre la Pologne, la Russie et l'Ukraine. Selon lui, il ne vise que les nationaux étrangers, il n'est donc pas question selon lui de minorités¹⁸⁸⁸. Pourtant à la lecture de l'article VII, ce sont les grands principes des traités comme l'égalité de traitement, la liberté de conscience et la reconnaissance de droits culturels (langue et enseignements) ou l'interdiction de « dénationaliser » qui sont visés et que l'on retrouve pourtant dans les principaux accords précédemment étudiés.

§2. Les caractéristiques du droit des minorités

Louis Le Fur dans son *Précis de droit International* publié en 1931, considère la protection des minorités comme l'un « des plus graves problèmes internationaux de l'heure présente »¹⁸⁸⁹. Cependant, les traités ne donnent aucune définition de la

¹⁸⁸³ ERDSTEIN David, Ibid, p.72

¹⁸⁸⁴ L'accord le 27 juin 1921 contient des stipulations qui intéressent le droit des minorités : le maintien du suédois comme langue d'enseignement dans les écoles publiques (article 2), la préservation de la sociologie culturelle des Iles (articles 3 et 4) et les modalités de désignation du gouverneur (article 5) ; FOUQUES-DUPARC Jacques, pp.185-186

¹⁸⁸⁵ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, pp.186-187

¹⁸⁸⁶ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, pp.73-74

¹⁸⁸⁷ MANDELSTAM André, « La protection... », Art.cit, p.403

¹⁸⁸⁸ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.72 (nbp 1)

¹⁸⁸⁹ LE FUR Louis, Précis de ..., Op.cit., p.450

minorité, qui en est pourtant l'objet¹⁸⁹⁰. Deux éléments caractéristiques complémentaires peuvent néanmoins être identifiés : ils ne sont pas « des étrangers » au sens du droit privé¹⁸⁹¹, ils sont « des sujets d'un type spécial », doté d'un caractère propre¹⁸⁹² (A), mais non émancipée¹⁸⁹³. En effet, les droits accordés doivent surtout être conçus comme un succédané destiné à « des groupes compacts auxquels on refusait, ou auxquels il était impossible d'accorder l'autodisposition »¹⁸⁹⁴ (B). En effet, selon Louis Cavaré, cette protection est un « artifice politique et juridique pour combler les lacunes inévitables de l'application du Principe du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes »¹⁸⁹⁵.

A. *Les bénéficiaires : identification de la minorité*

« Qu'est-ce qu'une minorité ? »¹⁸⁹⁶ Il est « à peu près impossible de donner sur ce point une définition précise »¹⁸⁹⁷. Pourtant, elle est centrale. Pour Jacques Fouques-Duparc, c'est « un groupe formé de certains sujets de l'État, qui se distinguent des autres sujets par un signe caractéristique », « langue ou religion »¹⁸⁹⁸. Cependant, la notion « reste confuse »¹⁸⁹⁹ malgré les nombreuses occurrences qui la complète¹⁹⁰⁰. Pour André Mandelstam, l'infériorisation numérique par rapport au reste majoritaire de la population est aussi une donnée à prendre en considération¹⁹⁰¹ même si le terme ne doit pas être pris « en un sens absolu et arithmétique »¹⁹⁰². Sociologiquement il s'agit d'un groupe implanté de longue date sur un territoire donné et qui s'oppose « traditionnellement et communément par certains traits distinctifs, à la masse des sujets de l'État » dans lequel ils sont incorporés¹⁹⁰³. La

¹⁸⁹⁰ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.29. REDSLOB Robert, « Le principe des nationalités », RCADI, 1931, tome 37, pp.5-82, p.15. VLADOIANO Nicolas, La protection des minorités en droit international, thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit et de sciences économiques, Paris, 1921, 128 p, p.9

¹⁸⁹¹ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.17

¹⁸⁹² FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.17

¹⁸⁹³ LAVERGNE Bernard, Le principe des nationalités..., Op.cit, p.21. LE FUR Louis, Précis de ..., Op.cit, p.136 (§268). JOHANNET René, Le principe..., Op.cit, p.405, RUYSSSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, p.94 et p.99, DUGUIT Léon, Souveraineté et liberté, Paris, 1922, p.31 ; GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.13 (nbp 1)

¹⁸⁹⁴ SCALLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.188

¹⁸⁹⁵ CAVARE Louis, Le droit international..., Op.cit, p.249

¹⁸⁹⁶ BUDISTEANO Radu, La condition juridique des minorités ethniques selon les derniers traités de paix : le problème au point de vue roumain, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1927, 49 p, p.2

¹⁸⁹⁷ SCALLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.207

¹⁸⁹⁸ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.31

¹⁸⁹⁹ VISSCHER Charles de, « Unité d'État », Art.cit, p.330

¹⁹⁰⁰ LUCIEN BRUN Jean, Le problème..., Op.cit, p.82

¹⁹⁰¹ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.21

¹⁹⁰² LUCIEN BRUN Jean, Le problème..., Op.cit, p.93

¹⁹⁰³ SCALLE Georges, Précis de..., Op.cit, pp.211-212

jurisprudence de la CPJI apporte des éclaircissements en précisant l'article 93 alinéa 1 (section VIII, Partie III)¹⁹⁰⁴ du traité de Versailles. D'après la Cour, dans son avis consultatif de 1930 précisé en 1935¹⁹⁰⁵, « l'existence des communautés est une question de fait » (CPJI 1928¹⁹⁰⁶), dont leurs membres « incorporés dans un État »¹⁹⁰⁷, ont en partage une « race » (3), une « religion » (2), une « langue (1) et « des traditions communes » (éléments objectifs ou « réels »¹⁹⁰⁸) et sont unis « dans un sentiment de solidarité »¹⁹⁰⁹ (4) destiné à les conserver et à les entretenir¹⁹¹⁰.

I. Le critère linguistique

Déjà visé par les traités de 1815 et de 1878¹⁹¹¹, l'idiome qui est sûrement l'un des marqueurs les plus perceptibles de l'identité¹⁹¹² devait se retrouver en bonne place dans les traités de 1919 et de 1920. En effet, pour Jean Lucien-Brun, il existe une correspondance entre le premier éveil des nationalités et « la formation des langues modernes »¹⁹¹³. C'est avec la Réforme qu'on assiste à « la nationalisation de l'Évangile et de la prière » au détriment du latin¹⁹¹⁴. Ce puissant lien qui unit la langue et la nation s'exprime avec une particulière acuité au cours du XIX^e siècle lors des mouvements dits de *renaissance intellectuelle* qui ont traversé l'Europe de l'Est et de l'Ouest. Pour Charles de Visscher, l'idiome « incarne une culture ». En effet, il est aussi un formidable vecteur (et l'objet) du patrimoine immatériel d'une collectivité, fait de « traditions intellectuelles et morales »¹⁹¹⁵. Ainsi, Théodore Ruysen regrette que Renan dans son célèbre cours à la Sorbonne n'ait pas « apprécié

¹⁹⁰⁴ « La Pologne accepte, en agréant l'insertion dans un traité avec les principales puissances 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 » (article 93 alinéa 1)

¹⁹⁰⁵ CPJI, Convention Gréco-Bulgare, série B, n°17, pp.19-22 et p.33. Les contours de cette définition sont précisés en 1935 dans son *Avis consultatif concernant les écoles minoritaires en Albanie*, CPJI, série A/B, n°64, p.17, 6 avril 1935 ; DESCHENES Jules, « Qu'est-ce... », Art.cit, p.275

¹⁹⁰⁶ Avis consultatif du 3 mars 1928, Compétence des tribunaux de Dantzig, série B, n° 15, p. 32-33

¹⁹⁰⁷ Avis précité, *écoles minoritaires en Albanie*, p.17

¹⁹⁰⁸ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.29

¹⁹⁰⁹ Pour Antoine Hobza, qui adopte une position assez tranchée par rapport aux autres auteurs, eu égard la protection accordée, « le caractère racique, national ou confessionnel de la minorité respective n'a qu'une importance secondaire dans la question principale » ; HOBZA Antoine, « Question de droit... », Art.cit, p.402

¹⁹¹⁰ CAPOTORTI Francesco, *Etude des droits...*, Rap.cit, p.5 (§21). NR

¹⁹¹¹ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.86

¹⁹¹² LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.86. La langue crée un lien de solidarité « extrêmement fort » ; LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.100

¹⁹¹³ GONSIOROWSKI Miroslas, *Société des Nations...*, Op.cit, p.16

¹⁹¹⁴ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.20. Dans l'Europe occidentale, le latin avait un caractère sacré, langue liturgique, seule langue de l'enseignement, seule langue enseignée ; ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris, 1996, 212 p, p.31. Mais aussi, BLOCH Marc, *La Société féodale*, p.122

¹⁹¹⁵ VISSCHER Charles de, « Unité d'État ... », Art.cit, p.330

à sa juste valeur l'importance de la langue »¹⁹¹⁶ qui pourtant participe à créer une solidarité « vis-à-vis de l'étranger »¹⁹¹⁷. C'est aussi un instrument « d'intégration collective et d'affirmation individuelle »¹⁹¹⁸, sur lequel se fixe et se conserve¹⁹¹⁹ un sentiment d'appartenance national¹⁹²⁰.

A ce titre, en tant qu'élément fédérateur concurrent, la langue minoritaire devient suspecte. Théodore Ruyssen prend comme exemple la situation des populations finlandaises, Polonaises, slesvigeoises, Alsaciennes et Lorraines. Il remarque que si elles ont été « respectées dans leur foi religieuse » en revanche, elles ont été victimes de « vexations », « subies dans l'usage de leur langue nationale »¹⁹²¹. Sa sauvegarde devient alors un moyen de « défense nationalitaire »¹⁹²² capable d'accentuer le caractère distinctif¹⁹²³ afin de se préserver, comme dans les Balkans, des tentatives de « dénationalisation »¹⁹²⁴. Pourtant, la majorité des auteurs estime qu'il ne faut pas « pousser à l'absolu cette influence »¹⁹²⁵. Contrairement à une idée courante¹⁹²⁶, pour la doctrine, la composante linguistique n'est pas le critère exclusif de la construction identitaire¹⁹²⁷. Une « minorité de langue n'est pas toujours une nation en germe », Jean Lucien-Brun¹⁹²⁸. Elle n'est d'ailleurs pas son équivalent, complète Miroslas Gonsiorowski¹⁹²⁹. De plus, il n'existe pas de correspondance parfaite entre les frontières des États et les aires linguistiques. Au contraire, cette tendance aurait même un caractère « nettement impérialiste »¹⁹³⁰.

Ainsi, selon le juriste belge, Charles de Visscher, la diversité linguistique ne « soulève [pas] dans tous les pays des problèmes identiques »¹⁹³¹. En effet, si plusieurs nations peuvent partager une langue commune (France, Suisse, Belgique), l'inverse est aussi vrai et un État peut comprendre différents groupes linguistiques

¹⁹¹⁶ RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.118

¹⁹¹⁷ RUYSSSEN Théodore, Ibid, p.119

¹⁹¹⁸ ABDALLAH-PRETCEILLE Martine, Langue et identité culturelle, *Enfance*, 1991, tome 44, n°4, pp. 305-309, p.306

¹⁹¹⁹ LAURIAN Marius-Auguste, Le principe..., Op.cit, p.15

¹⁹²⁰ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.20

¹⁹²¹ RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.120

¹⁹²² BOHN André, Essai..., Op.cit, p.32. HAUSER Henri, Le principe..., Op.cit, p.6. RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.84

¹⁹²³ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, pp.18-19

¹⁹²⁴ RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.121

¹⁹²⁵ LAURIAN Marius-Auguste, Le principe..., Op.cit, p.15

¹⁹²⁶ RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.126

¹⁹²⁷ HAUSER Henri, Le principe..., Op.cit, p.3

¹⁹²⁸ BOHN André, Essai..., Op.cit, p.28

¹⁹²⁹ LUCIEN BRUN Jean, Le problème..., Op.cit, p.87

¹⁹³⁰ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.16

¹⁹³¹ BOHN André, Essai..., Op.cit, p.29

¹⁹³² VISSCHER Charles de, « Unité d'État », Art.cit, p.332

sans que cela remette en cause le lien national¹⁹³². Robert Redslob prend l'exemple de la diversité linguistique des cantons suisses (Allemand, Italien, Français et Romanche), mais aussi du dualisme belge ou de celui des Canadiens francophones, de l'Ecosse et du Pays de Galles, qu'il cite pour illustrer cette idée¹⁹³³. Mais les exemples avancés par André Bohn sont sûrement les plus symboliques : la Corse, la « Basse-Bretagne », la Provence avec le mouvement félibrige¹⁹³⁴ mais surtout l'Alsace, qui sont selon lui, la preuve qu'il peut y avoir « un divorce complet entre la langue » et « la nationalité »¹⁹³⁵. En effet, si elle ne constitue pas la nation, l'idiome n'est pas neutre et pour de nombreux auteurs il occupe un « rôle de premier plan »¹⁹³⁶ qui reflète les particularismes¹⁹³⁷ et solidarise ses locuteurs. Parler une langue est un héritage collectif qui façonne la pensée¹⁹³⁸ : une « psychologie ethnique »¹⁹³⁹. Elle ne constitue « un élément capital », que « là, et seulement là » où ce critère d'identification est reconnu comme tel par les populations intéressées¹⁹⁴⁰. Ainsi, elle devient le corolaire du « vouloir-vivre collectif »¹⁹⁴¹.

2. *Le facteur religieux*

Avec la Réforme, et plus généralement avec la dissidence religieuse, la Religion devient « le fondement de l'unité morale de l'État »¹⁹⁴². Même si ce critère joue un grand rôle comme ferment national¹⁹⁴³, elle « s'est plutôt déployée dans le passé »¹⁹⁴⁴. En effet, la sécularisation progressive¹⁹⁴⁵ de la question des nationalités est liée au basculement de la religion vers la sphère individuelle¹⁹⁴⁶ et le respect d'une plus grande tolérance confessionnelle déjà mise en évidence lors du Congrès de Vienne. De plus, chez les coreligionnaires, qui peuvent être représentés dans des

¹⁹³² GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.16. La « constitution des États ne peut être, d'une manière absolue, basée sur le parler des peuples » ; MORGAN Jacques de, Essai sur les nationalités, Berger Levrault, Paris, Nancy, 1917, 49 p, p.19

¹⁹³³ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.21. HAUSER Henri, Le principe..., Op.cit, p.5

¹⁹³⁴ RUYSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.122

¹⁹³⁵ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.30

¹⁹³⁶ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, pp.18-19

¹⁹³⁷ Robert REDSLOB, Ibid, p.19

¹⁹³⁸ Henri HAUSER, Le principe..., Op.cit, p.3

¹⁹³⁹ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p.19

¹⁹⁴⁰ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.31

¹⁹⁴¹ André BOHN, Ibid, p.31

¹⁹⁴² Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.21

¹⁹⁴³ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.35. RUYSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.125

¹⁹⁴⁴ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p.22. LAURIAN Marius-Auguste, Le principe..., Op.cit, p.16

¹⁹⁴⁵ Henri HAUSER, Le principe..., Op.cit, p.3

¹⁹⁴⁶ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.36

groupes « de langue et d'origine diverses »¹⁹⁴⁷, cette identité prise comme critérium autonome n'est pas la plus pertinente¹⁹⁴⁸. Cependant, d'après de nombreux auteurs, il existe des exceptions à cette assertion. Ainsi, dans l'Empire ottoman, les millets qui fixent un cadre légal pour les communautés confessionnelles renvoient en turc moderne à la *nation*. La religion reste aussi un élément de différenciation en Europe de l'Est, en Transylvanie, en Yougoslavie avec les Croates catholiques, les Slovènes et les Serbes orthodoxes, les Bosniaques musulmans¹⁹⁴⁹, qui est aussi mobilisée en appui aux revendications irlandaises ou polonaises¹⁹⁵⁰ ou parmi les populations juives¹⁹⁵¹. En effet, pour Théodore Ruysen, le séparatisme politique appuyé par un mouvement d'émancipation religieuse « est bien loin d'avoir pris fin ». Selon lui, il « serait puéril » de contester¹⁹⁵² le rôle des « pappas » grecs en Macédoine et en Epire, des missionnaires catholiques italiens en Albanie, comme de « véritables agitateurs nationalistes »¹⁹⁵³. Ainsi, la religion apparaît comme un « précieux instrument de défense » qui dans la pratique devient « presque un équivalent de la nationalité »¹⁹⁵⁴. Enfin, la religion réalise « l'unité spirituelle »¹⁹⁵⁵ de ses membres qui développe en leurs seins, « un esprit commun et tout un patrimoine de souvenirs et de traditions, facteur de cohésion »¹⁹⁵⁶. Cette question d'une importance historique particulière, intimement liée à la naissance des États modernes, explique que la protection confessionnelle soit l'une des premières manifestations d'une protection des minorités en Europe¹⁹⁵⁷, avant qu'elle ne se complexifie et qu'elle ne s'enrichisse de nouveaux droits.

3. *L'élément « racial »*

La dimension « raciale » de la problématique nationale est dans une large mesure traitée par la doctrine qui est encore largement polarisée par la propagande de

¹⁹⁴⁷ Jacques MORGAN de, *Essai...*, Op.cit, p.23

¹⁹⁴⁸ Miroslas GONSIOROWSKI, *Société des Nations...*, Op.cit, p.18

¹⁹⁴⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.23

¹⁹⁵⁰ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, pp.22-23. BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.38

¹⁹⁵¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.24

¹⁹⁵² RUYSEN Théodore, *Les minorités nationales...*, Op.cit, p.130

¹⁹⁵³ RUYSEN Théodore, *Ibid*, p.130

¹⁹⁵⁴ GONSIOROWSKI Miroslas, *Société des Nations...*, Op.cit, p.18

¹⁹⁵⁵ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.88

¹⁹⁵⁶ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.89

¹⁹⁵⁷ Dans l'Empire Ottoman, selon Jean Lucien-Brun, les Capitulations constituent une « première ébauche d'une protection des minorités » ; LUCIEN-BRUN Jean, *Ibid*, p.88

guerre. Pour la majorité des auteurs la théorie qui consisterait à faire de la « race »¹⁹⁵⁸ l'un des éléments objectifs de la personnalité est « très en faveur dans la doctrine allemande »¹⁹⁵⁹ ; elle ferait de ce critère « dur », « l'élément principal et caractéristique de la nationalité »¹⁹⁶⁰. Or, à cette approche passive fondée sur une pureté primitive de l'individu, les auteurs français, qui recourent très largement à son usage comme terme générique, lui opposent le volontarisme d'Auguste Renan¹⁹⁶¹. Pour accentuer ce clivage, André Bohn précise que les Allemands ont « adopté d'enthousiasme cette théorie et le mouvement pangermaniste a essayé de la réaliser »¹⁹⁶² à la veille de la Première guerre mondiale et surtout pendant la République de Weimar¹⁹⁶³. La doctrine dans son ensemble estime qu'il n'est pas possible de préjuger l'avenir en s'appuyant « sur un prétendu déterminisme historique »¹⁹⁶⁴. Jean Lucien-Brun fait grief à l'objet même de cette théorie d'être « un critérium si vague, si flottant que maints savants la récuse »¹⁹⁶⁵. Le sens du terme de « race » « bien difficile à définir » (Vladoiano¹⁹⁶⁶), qui ne renvoie « à rien » (Le Fur¹⁹⁶⁷) est « une idée barbare, exclusive, rétrograde, n'ayant rien de commun avec l'idée large, sacrée, civilisatrice de patrie » (Ollivier¹⁹⁶⁸), volontairement vague¹⁹⁶⁹ pour justifier « d'une façon scientifique, l'impérialisme national » (Gonsiorowski¹⁹⁷⁰). D'ailleurs pour Marius Auguste Laurian, dans la pratique les Allemands eux-mêmes auraient violé « leur doctrine en s'annexant des populations

¹⁹⁵⁸ Dans une interview accordée au journal Le Monde, l'académicien Erik Orsenna donne un exemple de cette difficulté. Se remémorant le débat suscité par le mot « race » au sein de la Commission du Dictionnaire de l'Institut, il concède, « un seul mot peut engendrer de nombreux allers-retours et séances de commission » : Pierre Nora a exprimé « la vision historique », complétée par Jean-Denis Bredin, François Jacob « a développé un point de vue biologique », Jacqueline de Romilly » s'est penchée sur la notion d'étranger » et après Jean d'Ormesson, « la conclusion fut impartie à Claude Lévi-Strauss dans un silence affectueux et respectueux » ; ORSENNA Erik, « Chaque mot est une histoire », Cahier du « Monde », n°22442, 9 mars 2017, pp.2-3, p.3

¹⁹⁵⁹ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.13

¹⁹⁶⁰ BOHN André, Essai..., Op.cit, p.19

¹⁹⁶¹ Pourtant, les travaux d'Auguste Renan sur « l'inégalité des races sont moins connus ». Il affirme que la différence est « la règle parmi les hommes comme parmi les races » ; REYNAUD-PALIGOT Carole, « Essor et diffusion du paradigme racial », in Races & Racisme, *Textes et Documents pour la Classe*, mars 2017, pp.32-35, p.34

¹⁹⁶² BOHN André, Essai..., Op.cit, p.15

¹⁹⁶³ « La doctrine pangermaniste apparaissait dès lors comme une synthèse spécifique de nationalisme, d'impérialisme et de racisme » ; HERING Rainer, « Pangermanisme », in TAGUIEFF Pierre-André, Dictionnaire historique et critique du racisme, PUF, Paris, 2013, pp.1310-1313, p.1313

¹⁹⁶⁴ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.90

¹⁹⁶⁵ LUCIEN BRUN Jean, Le problème..., Op.cit, p.82. Antoine Hobza parle de « non-importance pratique de cette catégorie pour la protection des minorités en Europe » ; HOBZA Antoine, « Question de droit... », Art.cit, p.402

¹⁹⁶⁶ VLADOIANO Nicolas, La protection..., Op.cit, p.9

¹⁹⁶⁷ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.22

¹⁹⁶⁸ OLLIVIER Emile, cité par Johannet p.234

¹⁹⁶⁹ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.22

¹⁹⁷⁰ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.15

exclusivement danoises en 1864 [...] exclusivement françaises en 1871 [...] et en conquérant une partie de la Pologne »¹⁹⁷¹.

Pour les auteurs qui tentent d'en définir les grands traits, la « race » « désigne les différents types physiques de l'humanité » répartis en Europe selon André Bohn en trois grandes familles reconnues par l'anthropologie : « une race du Midi », « de l'homme du Nord » et « une race de l'Est »¹⁹⁷², sans que cette répartition ne soit consensuelle. Or, l'idée d'une communauté d'origine, d'une « identité de caractères physiques » transmise par l'hérédité¹⁹⁷³, est difficilement conciliable avec les « trop nombreux mélanges de sang »¹⁹⁷⁴ produits par l'histoire¹⁹⁷⁵. Tous les peuples d'Europe sont un brassage « de trois ou quatre races différentes »¹⁹⁷⁶ et de ce « croisement séculaire »¹⁹⁷⁷, il ne reste plus que « des vestiges »¹⁹⁷⁸. En Europe, il n'y a pas un « grand État dont les ressortissants n'appartiennent à deux ou plusieurs races »¹⁹⁷⁹. Pour Louis Le Fur, la théorie « racique » ne serait à l'époque « actuelle » pour les « peuples civilisés » qu'une « pure idéologie [...] sans aucun rapport avec les faits scientifiquement constatés »¹⁹⁸⁰. Elle ne serait soutenue qu'avec l'intervention « subjective et partielle de la science allemande »¹⁹⁸¹. Mais le terme reste confus et Jacques Fouques-Duparc estime pour sa part qu'il existe des « minorités de race », « de race uniquement »¹⁹⁸² prenant l'exemple des minorités dites visibles aux États-Unis, même s'il reconnaît les incertitudes qui entourent cette notion et refuse de lui donner un caractère scientifique¹⁹⁸³. Le « prétendu droit de la race » n'est au fond « qu'un spécieux prétexte pour justifier la domination des peuples forts » ajoute Jean Lucien-Brun¹⁹⁸⁴.

Cependant, Louis Le Fur tient à préciser que cette filiation avec la *Kultur* n'est pas « absolument exacte »¹⁹⁸⁵. Avant d'être retouchée¹⁹⁸⁶, cette doctrine trouve son

¹⁹⁷¹ LAURIAN Marius-Auguste, *Le principe...*, Op.cit, p.14

¹⁹⁷² BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.18

¹⁹⁷³ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.22

¹⁹⁷⁴ BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.18

¹⁹⁷⁵ HAUSER Henri, *Le principe...*, Op.cit, p.2

¹⁹⁷⁶ LAURIAN Marius-Auguste, *Le principe...*, Op.cit, p.13

¹⁹⁷⁷ LAURIAN Marius-Auguste, *Ibid*, p.10

¹⁹⁷⁸ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.24. RUYSSSEN Théodore, *Les minorités nationales...*, Op.cit, pp.106-107

¹⁹⁷⁹ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.36

¹⁹⁸⁰ LE FUR Louis, *Ibid*, p.27

¹⁹⁸¹ LE FUR Louis, *Ibid*, p.28

¹⁹⁸² FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, pp.18-19, p.18

¹⁹⁸³ FOUQUES-DUPARC Jacques, *Ibid*, p.18

¹⁹⁸⁴ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.83

¹⁹⁸⁵ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.7

origine sous la plume d'un français, celle de Joseph-Arthur Gobineau¹⁹⁸⁷, qui est considéré par ses détracteurs comme un théoricien du pangermanisme¹⁹⁸⁸. Un travail qui sera par la suite complété par le sociologue Vacher de Lapouge¹⁹⁸⁹.

Dans son *Essai sur les inégalités*, Gobineau opère une classification raciale en reprenant celle dressée par Cuvier (« restée longtemps classique ») et organisée selon lui en trois catégories : blanche (divisée en trois catégories Chamites, Sémites et Japhétides (Celts, Slaves, Germains)), noire et jaune¹⁹⁹⁰ et de la hiérarchie raciale (biologique) découle des droits qui sont eux-mêmes hiérarchisés. Mais, de nombreux scientifiques français tels que Paul Broca, réfutent leur théorie qui ferait des dolichocéphales des êtres supérieurs¹⁹⁹¹. Pour Louis Le Fur qui se montre particulièrement critique, c'est d'ailleurs cette idée de race « complétée par celle de la culture » qui a mené l'Allemagne au pangermanisme¹⁹⁹² suivant le programme *Deutschland über alles in der Welt*.

La doctrine française fait reposer la construction des nations modernes, plutôt sur l'influence de l'élément historique, produit d'un lent processus de maturation¹⁹⁹³. Pour justifier l'importance de ces facteurs sociaux, Théodore Ruyssen prend l'exemple de la distribution des langues qui « ne se calque nullement sur la répartition des populations en dolichocéphales blonds et grands, et brachycéphales bruns et petits »¹⁹⁹⁴. L'Italie, le pays « où l'ethnographie est la plus embarrassée »¹⁹⁹⁵ et « ce que nous appelons aujourd'hui le peuple grec » est un « composé de différents

¹⁹⁸⁶ LE FUR Louis, Ibid, p.9. La notion de *race* apparaît cependant en sciences naturelles à la fin du XVIII^e siècle suite aux travaux du botaniste Carolus Linnaeus (Linné) afin « d'ordonner la diversité du monde vivant ». Mais, appliquer cette classification aux êtres humains divise les scientifiques dès l'origine, partagé entre les monogénistes et les polygénistes. Cependant, pour écarter toute confusion il est important de signaler que l'unité « du genre humain ne signifie pas égalité » ; REYNAUD-PALIGOT Carole, « Essor et diffusion... », Art.cit, p.32

¹⁹⁸⁷ Cependant, Pierre-André Taguieff met en garde contre les « réductions », les « contresens » et les « amalgames » formulés contre une « œuvre foisonnante » qui doit être replacé dans les débats de son époque. La construction de cette « figure répulsive » a commencé à la fin du XIX^e siècle perçu comme un vecteur du pangermanisme. L'auteur ajoute que dans son *Essai*, « Gobineau y affirme au contraire que l'inégalité originelle entre « les races humaines » a presque totalement disparu, comme les « races » elles-mêmes » ; TAGUIEFF Pierre-André, « Gobineau Joseph-Arthur, 1816-1882 », in TAGUIEFF Pierre-André, Dictionnaire ..., Op.cit, pp.751-792, pp.751-752

¹⁹⁸⁸ Edouard Herriot. TAGUIEFF Pierre-André, « Gobineau... », Art.cit, p.753

¹⁹⁸⁹ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.17

¹⁹⁹⁰ LE FUR Louis, Ibid, pp.8-9

¹⁹⁹¹ Il faudra attendre les années 1930 avec Georges Montandon pour que l'antisémitisme appuyé par la science n'apparaisse en France ; REYNAUD-PALIGOT Carole, « Essor et diffusion... », Art.cit, p.35

¹⁹⁹² LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Art.cit, p.11

¹⁹⁹³ RUYSSSEN Théodore, Les minorités nationales..., Op.cit, p.109 et p.117

¹⁹⁹⁴ RUYSSSEN Théodore, Ibid, p.107

¹⁹⁹⁵ RUYSSSEN Théodore, Ibid, p.109

types ethniques »¹⁹⁹⁶. André Bohn résume l'ambiguïté conceptuelle de cette notion aux contours flous. Selon lui, elle « lance l'individu dans une direction », l'influence, tout « en niant qu'il existe des différences nettes entre les races »¹⁹⁹⁷ qui ne sont d'ailleurs reconnues dans les traités de paix¹⁹⁹⁸ qu'à titre négatif¹⁹⁹⁹. Louis Le Fur tient à rappeler qu'en Europe paradoxalement les conflits de nationalités « ne naissent pas entre hommes de race jaune et noire [...] c'est entre peuples voisins qu'ils se produisent »²⁰⁰⁰. Ces théories ont été « constamment faussées par des préoccupations politiques », conscientes ou non²⁰⁰¹. Au sophisme du déterminisme, Théodore Ruyssen rappelle qu'une nationalité « n'est jamais prisonnière de son hérédité »²⁰⁰². Henri-Alexis Moulin ajoute qu'en France²⁰⁰³, « nous avons compris alors que le loyalisme patriotique n'est pas nécessairement lié à l'origine ethnique » ni même, « à la langue ou aux croyances des individus » et souligne « combien les politiques ethnographiques sont incompatibles avec la théorie des nationalités » et de son caractère émancipateur²⁰⁰⁴. Ce n'est d'ailleurs pas la « race ni le sang qui ont créé l'unité » des États-Unis²⁰⁰⁵. Enfin, comment ne pas penser aux drames du nazisme qui surviendront quelques années plus tard au nom de la différenciation biologique lorsque Le Fur évoque les risques d'eugénisme²⁰⁰⁶ nourrit par la théorie darwinienne de la sélection naturelle, à l'aide de moyens « monstrueux »²⁰⁰⁷. Il ajoute, sans anticiper ce qui surviendra tout en l'envisageant, « nul homme reconnaissant une loi morale ou religieuse ne pourra jamais admettre en vue de hâter l'amélioration de la race humaine, le recours à l'assassinat, même lent, à l'égard des dégénérés ou prétendus tels »²⁰⁰⁸.

¹⁹⁹⁶ Reprenant Brunhes et Vallaux, *La géographie de l'histoire*, p.583 ; LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.82 (nbp 1)

¹⁹⁹⁷ BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.20

¹⁹⁹⁸ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.86

¹⁹⁹⁹ Surtout après 1945 se développe « une floraison de textes [...] [qu] proscrivent les discriminations » fondées sur la « race ». Mais en la mentionnant expressément à chaque fois pour la dénoncer on peut se demander si à rebours, si les textes ne finissent pas par l'entériner ; LOCHAK Danièle, « Les références à la « race » dans le droit français », in DECAUX Emmanuel (dir.), *Le Droit face au racisme*, A. Pedone, Paris, 1999, 172 p, pp.27-40, p.32

²⁰⁰⁰ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, pp.25-26

²⁰⁰¹ RUYSSSEN Théodore, *Les minorités nationales...*, Op.cit, p.110

²⁰⁰² RUYSSSEN Théodore, *Ibid*, p.112

²⁰⁰³ Pour Jean Lucien-Brun, la France est pour l'auteur l'exemple de cette diversité : « le Basque, dolichocéphale, aux cheveux bruns et aux yeux foncés ; le Cévenol, brachycéphale, châtain, aux yeux bleu clair » ; LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.83

²⁰⁰⁴ MOULIN Henri-Alexis, *La théorie des nationalités : conférence de vulgarisation*, Imp.J. Bethoud, Dijon, 1900, 22 p, p.17

²⁰⁰⁵ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.33

²⁰⁰⁶ LE FUR Louis, *Ibid*, p.19

²⁰⁰⁷ LE FUR Louis, *Ibid*, p.20

²⁰⁰⁸ LE FUR Louis, *Ibid*, p.41

4. *Le sentiment d'appartenance*

La primauté accordée au sentiment d'appartenance, plus abstrait, renvoie à la dimension psychologique, affective, dynamique et volontariste d'une identité plus mouvante sur lequel repose depuis le célèbre cours de Renan à la Sorbonne, l'école française. Ainsi, l'élément moral qui est pour la collectivité, le ciment entre le « patrimoine », « des traditions », « des souvenirs » et celui « des idées »²⁰⁰⁹, substitue à une appréciation figée la « volonté de vivre en commun »²⁰¹⁰. Cette théorie libérale se veut le contre-pied du courant « autoritaire » d'outre-Rhin qui « prétend trouver son fondement dans les éléments matériels »²⁰¹¹. Même si Georges Scelle estime que cette approche subjective n'est pas étrangère à la pensée allemande et cite comme exemple entre autres, les travaux de Laun, Balogh, Jellinek, Stier-Somlo ou de Gerber²⁰¹².

Le « vouloir-vivre collectif » s'inscrit dans un projet de transmission aux générations suivantes, d'un héritage « reçu des ancêtres », d'un passé commun fédérateur « sombre ou glorieux²⁰¹³ qui prépare le programme à réaliser dans l'avenir »²⁰¹⁴. Le souvenir historique²⁰¹⁵ et/ou légendaire, épique, le plus souvent associé à une terre, contribue à forger une solidarité, « un même idéal de civilisation ». En effet, pour Robert Redslob, la nationalité est avant tout, « une foi », une façon de sentir²⁰¹⁶, « un fait de conscience collective »²⁰¹⁷. Cette mémoire entretient la « survivance d'une volonté autonome » comme en Irlande ou en Alsace Lorraine²⁰¹⁸, elle sauvegarde contre l'assimilation²⁰¹⁹ : la « force de la conquête ne peut rien contre l'âme d'un pays » ajoute l'avocat Roux lors d'une intervention publique donnée à Metz et reproduite dans la *RGDIP*²⁰²⁰. Les liens « primitifs, naturels, nés du hasard » ne privent pas de la faculté d'être rattaché au groupe auquel l'individu « veut appartenir ». L'idée « d'une allégeance perpétuelle a disparu »

²⁰⁰⁹ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.19

²⁰¹⁰ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.23

²⁰¹¹ BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.11

²⁰¹² SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.214 (nbp 2)

²⁰¹³ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.17

²⁰¹⁴ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, pp.66-67

²⁰¹⁵ BOHN André, *Essai...*, Op.cit, p.41

²⁰¹⁶ BAIE Eugène, « Le principe des nationalités », in BAIE Eugène, *Le droit...*, Op.cit, pp.5-..., p.6

²⁰¹⁷ « La souffrance rapproche autant que le bonheur, et même davantage » ; REDSLOB Robert, *Ibid*, p.16

²⁰¹⁸ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.124

²⁰¹⁹ LUCIEN BRUN Jean, *Le problème...*, Op.cit, p.93

²⁰²⁰ ROUX M de, « Le principe des nationalités », *RCID*, 1921, vol.59, pp.3-11, p.3

ajoute l'auteur²⁰²¹. D'après Bernard Lavergne, les grands États modernes « pourraient tous donner naissance à plusieurs nations séparées si leur population le souhaitait » réellement²⁰²². Néanmoins, la qualité de minoritaire ne se préjuge pas selon lui. En effet, si la thèse objective « n'est pas sûre », ses critères permettent du moins de déceler un faisceau d'indices²⁰²³. D'après l'arrêt de la CPJI, dite *affaire des écoles minoritaires en Haute -Silésie* (26 avril 1928)²⁰²⁴, « seuls des éléments objectifs » entrent en compte pour déterminer la qualité de minoritaire²⁰²⁵. Ainsi, le critère subjectif n'intervient qu'à titre « subsidiaire »²⁰²⁶ car prise de manière autonome et exclusive, cette thèse serait « inadmissible » et reviendrait à reconnaître à des individus « qui ne sont matériellement pas des minoritaires », d'être « libres de s'agréger à des groupes nationaux »²⁰²⁷. D'ailleurs, Georges Scelle rappelle que le régime minoritaire n'est pas « la consécration du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Ce n'est « au contraire, qu'un succédané compensatoire »²⁰²⁸ qui leur dénie le « vouloir-vivre comme nation »²⁰²⁹.

B. Un succédané au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Porté dès 1915 par le président Wilson, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une formule « de liberté collective et de progrès humain » qui a connu « un immense succès d'enthousiasme »²⁰³⁰. Elle est à la fois, une condamnation du droit classique de l'annexion et une liberté : celle de se séparer²⁰³¹. Pour Louis Le Fur, le « respect des volontés particularistes, appliqué sans limitation aux nationalités

²⁰²¹ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.16

²⁰²² LAVERGNE Bernard, Le principe des nationalités..., Op.cit, p.18

²⁰²³ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.214

²⁰²⁴ Série AB, n°29, p.32

²⁰²⁵ ROUSSEAU Charles, « Les sujets... », Op.cit, p.741

²⁰²⁶ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.215

²⁰²⁷ SCELLE Georges, Ibid, p.214-215

²⁰²⁸ SCELLE Georges, Ibid, p.216

²⁰²⁹ SOULIER Gérard, « Minorités... », Art.cit, p.51

²⁰³⁰ SCELLE Georges, Précis..., Op.cit, p.257. Wilson dans son discours du 11 février 1918 devant le Congrès américain et du 4 juillet 1918 à Mount Vernon déclare que « le règlement de toute question, qu'elle soit territoriale, politique ou économique » doit se faire « sur la base de la libre acceptation des peuples intéressés ». Cette idée se retrouve d'ailleurs dans la réponse collective des Alliés faite aux contre-propositions allemandes le 16 juin 1919 : « on ne peut douter de l'intention des puissances alliées et associées, de prendre pour base du règlement européen le principe de libérer les peuples opprimés et de retracer les frontières nationales, autant que possible, conformément à la volonté des peuples intéressés, tout en donnant à chaque peuple toutes les facilités pour vivre nationalement et économiquement d'une vie indépendante » ; cité in GONSOLLIN Emmanuel, Le plébiscite dans le Droit international actuel, thèse pour le doctorat Es-sciences économiques et politiques, Faculté de Droit, Université de Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1921, 171 p, p.8.

²⁰³¹ ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, p.351

²⁰³¹ SCELLE Georges, Ibid, p.259

dissidentes par le droit international » serait « générateur d'anarchie »²⁰³². Selon lui, cette doctrine « du primat de la volonté individuelle » qui remet en cause le consensus majoritaire des sociétés libérales est non seulement « inapplicable », mais aussi « inexacte au point de vue philosophique et juridique »²⁰³³. Pour le professeur, sa pleine application présente le risque de faire naître plus de conflits que d'en supprimer²⁰³⁴. Ainsi, paradoxalement, si l'après-guerre marque pour Charles Rousseau « l'apogée »²⁰³⁵ du recours au plébiscite²⁰³⁶, dans la pratique les rédacteurs des traités en limiteront expressément l'usage à quelques tracés de frontières litigieux (1). De plus, l'évolution de la guerre avec l'entrée des États-Unis, d'abord neutres, a fait infléchir la doctrine wilsonienne déjà complexe. Ainsi, au risque de désorienter les différentes nationalités (2), le droit des minorités apparaît comme un « succédané » à leur émancipation complète²⁰³⁷.

1. *Le plébiscite ou la volonté contrariée*

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme le principe des nationalités, à degré différent, font de la volonté, « un acte condition des attributions de compétence »²⁰³⁸. Le plébiscite qui en est l'expression est une institution « relativement moderne »²⁰³⁹ qui va être systématisée²⁰⁴⁰ après la Grande Guerre,

²⁰³² LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.70

²⁰³³ LE FUR Louis, Ibid, p.71

²⁰³⁴ LE FUR Louis, Ibid, Op.cit, p.88

²⁰³⁵ ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, pp.345 et 350

²⁰³⁶ Le plébiscite est « une conséquence du principe de la libre disposition des peuples par eux-mêmes » ; GONSSOLLIN Emmanuel, Le plébiscite..., Op.cit, p.11. HAUSER Henri, Le principe..., Op.cit, p.15

²⁰³⁷ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, p.216. « Les minorités, ce seront les laissés-pour-compte de ce grand mouvement des nationalités » ; Gérard SOULIER, « Minorités... », Art.cit, p.43

²⁰³⁸ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, p.281

²⁰³⁹ Pourtant La pradelle dans son cours (4^e leçon) dispensé le 4 décembre 1928 à l'Institut des hautes études internationales et au Centre européen de la dotation Carnegie estime que « l'idée est très ancienne ». Elle remonte aux transferts territoriaux des XV^e et XVI^e siècles avec la question de la cession de la Bourgogne à Charles-Quint suite au traité de Madrid du 15 janvier 1526. Mais, convoqués par François 1^{er}, les États de Bourgogne le refusent. On retrouve une autre manifestation « d'assentiment » sous Henri II lors de l'annexion de Metz, de Toul et de Verdun. D'ailleurs, comme le rappelle Charles Rousseau, cette idée du consentement se comprend, avant les travaux de Puffendorf et de Vattel, « par les conceptions du droit féodal » sur l'aliénation du fief. Avec la Révolution française débute pour La pradelle, « une seconde phase de l'histoire du plébiscite d'annexion ». Ces consultations font reposer ces extensions territoriales sur la volonté populaire qui permettent de dépasser les contradictions avec les dispositions du décret du 22 mai 1790. Les années 1792/93 marquent une rupture au profit d'une nouvelle justification : celle de la théorie des frontières naturelles. Pour La pradelle, la 3^e phase plébiscitaire est italienne. Sous l'influence du principe démocratique des nationalités bouscule à ce moment en Europe, l'arbitraire de la légitimité dynastique de droit divin. Cette période commence selon lui en 1860 avec la réalisation de l'unité italienne, de l'annexion par la France de Nice et de la Savoie (traité de Turin) pour finir avec le traité de Francfort du 10 mai 1871. Charles Rousseau qui évoque au préalable les consultations de 1857 en Moldavie et en Valachie, fait courir cette période jusqu'en 1905. Ainsi, il prend comme exemple : en 1863 celui de la consultation aux îles Ioniennes sur le rattachement à la Grèce en vertu de l'article 4 du traité du 13 juillet 1863 entre la Grèce et les Puissances protectrices, de l'île Saint-Barthélemy de 1877, alors suédoise (traité du 10 août 1877) et du plébiscite norvégien de 1905 après la dissolution

« comme symbole même de la résurrection des nationalités opprimées »²⁰⁴¹. Pourtant contesté en France depuis 1871, il figure « au nombre des principes du droit positif international »²⁰⁴² : le droit « avait vaincu »²⁰⁴³ (Gonssollin), « nous entrons dans une ère plébiscitaire systématique »²⁰⁴⁴ (Scelle).

Ainsi, le Traité de Versailles aux articles 109 et 110 (section XII, Partie III) organise pour 1920 une consultation au Slesvig (Schleswig) pour déterminer « avec 55 ans de retard »²⁰⁴⁵ sous quelle souveraineté (allemande ou danoise) sera placé le territoire. Or, si la partie nord vote très majoritairement pour son rattachement au royaume scandinave, la zone sud consultée, culturellement plus brassée, se prononce à environ 80% en faveur de l'Allemagne²⁰⁴⁶. La même année, le plébiscite organisé en Prusse orientale et occidentale²⁰⁴⁷ (articles 94 à 98, section IX, Partie III) du traité de Versailles) pour les districts d'Allenstein²⁰⁴⁸ et de Marienwerder²⁰⁴⁹, accorde une « majorité écrasante » en faveur elle-aussi de l'Allemagne²⁰⁵⁰. Une autre opération est réalisée dans la région d'Eupen et de Malmédy (articles 34 et 35, section I, Partie III du traité de Versailles²⁰⁵¹). Mais ces territoires qui s'expriment largement en faveur

de l'union suédo-norvégienne ; LA PRADELLE Albert de, « Formation de... », 4^e leçon, Art.cit, pp.12-22 et p.24. ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, pp.345-348. GONSSOLLIN Emmanuel, Le plébiscite..., Op.cit, pp.30-66. CAVARÉ Louis, *Le droit international...*, Op.cit, p.340. Concernant les consultations de la Savoie et du Comté de Nice ; GRIVAZ Francisque, « le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et, dans le Comté de Nice », RGDIP, 1896, Tome 3, pp.445-459 et 570-586. Il existe des plébiscites « de ratification » ou d'enregistrement, de « détermination », antérieur à la réalisation des cessions ou annexions et enfin, « d'initiative ». Mais, les traités de paix ont fait des « progrès considérables » à l'institution ; SCELLE Georges, *Prédis...*, Op.cit, pp.277-278

²⁰⁴⁰ SCELLE Georges, Ibid, p.280. ROUX M de, « Le principe... », Art.cit, p.4. Malgré le silence du Pacte de la SDN sur cette question, exception faite de l'article 22 relatif aux mandats

²⁰⁴¹ ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, pp.345 et 350. En matière d'annexion, Pradié-Fodéré, estime « que la pratique du plébiscite est conforme à l'esprit de notre siècle qui n'admet point que les populations soient considérées comme un bétail dont on se transmet la propriété » ; PRADIE-FODERE X, *Traité de droit international public européen et américain*, tome II, p.827 ; cité in GONSSOLLIN Emmanuel, *Le plébiscite...*, Op.cit, p.14-16

²⁰⁴² LA PRADELLE Albert de, « Formation de... », 4^e leçon, Art.cit, p.24

²⁰⁴³ GONSSOLLIN Emmanuel, *Le plébiscite...*, Op.cit, p.67

²⁰⁴⁴ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.280

²⁰⁴⁵ En référence à l'article 5 du traité de Prague du 23 août 1866 ; ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, p.351

²⁰⁴⁶ Traité de Paris du 5 juillet 1920 entre les Principales Puissances alliées et le Danemark

²⁰⁴⁷ Dans la section IX (« Prusse Orientale ») les articles 94 et 96 du traité de Versailles organisent cette consultation dans le sud de la Prusse Orientale et en Prusse Occidentale à l'est de la Vistule afin que les habitants déterminent « s'ils désirent que les diverses communes situées sur ce territoire appartiennent à la Pologne ou à la Prusse orientale » (article 96). Le corridor de Dantzig accorde à la Pologne un accès à la mer conformément au point 13 des 14 Points

²⁰⁴⁸ « Dans la zone comprise entre la frontière sud du territoire de la Prusse orientale, telle que cette frontière est déterminée à l'article 28 de la partie II du présent traité, et la ligne ci-dessous décrite, les habitants seront appelés à désigner par voie de suffrages l'État auquel ils désirent être rattachés : Limite ouest et nord du territoire du gouvernement (Regierungsbezirk) d'Allenstein, jusqu'à sa rencontre avec la limite entre les cercles (Kreise) d'Oletsko et d'Angerburg ; de là, la limite nord du cercle (Kreis) d'Oletsko jusqu'à sa rencontre avec l'ancienne frontière de la Prusse orientale » (article 94)

²⁰⁴⁹ « Dans une zone comprenant les cercles (Kreise) de Stuhm et de Rosenberg et la partie du cercle de Marienburg qui se trouve à l'est de la Nogat et celle du cercle de Marienwerder qui se trouve à l'est de la Vistule [...] » (article 96)

²⁰⁵⁰ ROUSSEAU Charles, Ibid, Op.cit, p.351

²⁰⁵¹ En vertu des articles 32, 33 et 34 du traité de Versailles, la Belgique reçoit de l'Allemagne trois territoires : le Moresnet « neutre » (La Calamine), le Moresnet « prussien » (Neu-Moresnet) et les cercles d'Eupen-Malmédy (hors colonies). Par

de leur union avec la Belgique sont déjà occupés par l'armée et certains auteurs expriment leurs doutes quant à la loyauté du scrutin. Ainsi, Georges Scelle le qualifie de « manifestation publique et platonique »²⁰⁵².

En Europe centrale et orientale où la répartition des populations est fortement imbriquée, le recours au plébiscite permet de régler les situations les plus litigieuses. Ainsi, en vertu de l'article 49, section II, Partie III du traité de Saint Germain²⁰⁵³, les habitants de la région de Klagenfurt ont choisi « par voie de suffrage » de rattacher ce territoire sur les bords de la Drave à l'Autriche. L'année suivante c'est à Sopron, initialement attribué à Vienne en vertu de l'article 27 (Partie II) du traité du Trianon, qu'une consultation est organisée (Protocole de Venise du 13 octobre 1921) après les objections formulées par la Hongrie. Mais c'est le plébiscite réalisé en Haute-Silésie qui s'avère être l'un des complexes à mettre en œuvre²⁰⁵⁴. En effet, ce territoire est historiquement une zone frontalière secrète « une culture particulière à la jonction de deux cultures nationales »²⁰⁵⁵ : rattaché au Moyen-Age au royaume de Pologne, elle devient à partir du XIV^e siècle possession de la couronne de Bohême puis, intégrée à l'Autriche. Les migrations du XVIII^e siècle vers cette riche région industrielle, minière et agricole transforment profondément sa sociologie avec l'arrivée importante d'une population originaire de Prusse. Or, le processus de germanisation réalisé « non sans résistance », est renforcé par le partage de la Pologne opéré à la fin du XVIII^e siècle²⁰⁵⁶. En vertu de l'article 88 (section VIII, Partie III) du traité de Versailles, le

contre, la Belgique n'obtient pas satisfaction sur les territoires néerlandais du sud du Limbourg perdue en 1839 et d'une partie de la Zélande ou le Luxembourg ; GONSSOLLIN Emmanuel, *Le plébiscite...*, Op.cit, p.68

²⁰⁵² Seuls 271 habitants sur 63 941 s'y sont opposés ; SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.281. L'organisation de la consultation à registres ouverts, dénoncée par l'Allemagne, « ne présente pas la garantie que le plébiscite se fera à l'abri de toute pression » ; GONSSOLLIN Emmanuel, *Le plébiscite...*, Op.cit, p.69. ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, p.352.

²⁰⁵³ GONSSOLLIN Emmanuel, *Le plébiscite...*, Op.cit, p.104

²⁰⁵⁴ « Aucun problème n'a été aussi difficile à régler ». Les négociations « ont été longues et difficiles » dans la mesure où le règlement des contentieux frontaliers à l'Est de l'Allemagne est l'une des conditions d'une paix stable ; GONSSOLLIN Emmanuel, *Ibid*, p.83. En effet, de toutes les cessions de territoires que doit supporter l'Allemagne, « aucune ne lui fut aussi douloureuse que l'abandon de la Haute-Silésie ; BOULOUYS Georges, *La question de Haute-Silésie*, Thèse pour le doctorat, faculté de droit, Université de Montpellier, Imp. De « l'économiste Méridional », Montpellier, 1922, 243 p, p.66. Keynes voit dans le transfert, une perte pour l'Allemagne, « un coup décisif porté à l'organisation économique de l'État allemand » car les mines silésiennes lui sont essentielles. Ces pertes ajoutées à celle de la Sarre, diminuent ses ressources de près d'un tiers. Ce qui l'empêcherait selon le célèbre économiste, de remplir ses obligations internationales ; cité in DECORET Jacques, *La question de Haute-Silésie et son Règlement : l'interprétation du plébiscite de 1921* par la Société des Nations, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Lyon, Imp. Bascou, 1924, 196 p, pp.52-53

²⁰⁵⁵ CIECHO-CINKA Maria, DRESSLER Wanda, « Pologne, le dialogue des cultures réinventé avec ses marges : Biélorussie polonaise et Haute Silésie », in DRESSLER Wanda (dir.), *Le second printemps des nations. Sur les ruines d'un Empire, questions nationales et minoritaires en Pologne (Haute-Silésie, Biélorussie Polonaise, Estonie, Moldavie, Kazakhstan)*, Emile Bruylant, Bruxelles, 1999, 458 p, pp.99-154, p.124

²⁰⁵⁶ CIECHO-CINKA Maria, DRESSLER Wanda, *Ibid*, pp.124-125

découpage est soumis à consultation. Les résultats ne permettent pas de trancher et mettent au contraire en exergue les difficultés que ce vote devait résoudre. Si une ligne de partage est visible entre le nord et l'ouest majoritairement favorables à l'Allemagne et le sud à la Pologne, ils sont moins clairs au centre et à l'Est du territoire. La question est renvoyée par le Conseil suprême au Conseil de la SDN pour régler, selon les termes de Charles Rousseau, son « premier conflit important »²⁰⁵⁷.

La recommandation du 2 octobre 1921, adoptée à l'unanimité, tente de trouver un équilibre entre des considérations à la fois nationales et une cohérence économique. Des institutions internationales spécifiques sont créées pour surveiller l'exécution et régler les conflits (Commission mixte et Tribunal arbitral). Ces mesures sont adoptées par la Conférence des Ambassadeurs le 20 octobre 1921 et réglées par la convention germano-polonaise du 15 mai 1922. Enfin, le traité de Versailles aux articles 45 à 50 (section IV, Partie III) donne un autre exemple de ces consultations : un plébiscite est prévu pour la Sarre²⁰⁵⁸, mais « dans les quinze ans ». Organisé en 1935, les résultats seront très largement favorables à l'Allemagne²⁰⁵⁹.

Pour La prabelle, à partir de 1918, le plébiscite se trouve « constamment reconnu »²⁰⁶⁰. Pourtant, dans un certain nombre de cas les populations intéressées n'ont pas été consultées, notamment lors de nombreuses recompositions territoriales. Ainsi, la rétrocession de l'Alsace et de la Lorraine en 1919 n'a pas été précédée d'un vote. Pour le professeur, cette décision est justifiée : l'Allemagne n'avait pas eu recours au plébiscite pour entériner l'annexion. Ainsi, avec les traités de paix, « il n'y a plus aucun titre juridique qui vient s'opposer à la restauration du titre ancien de la France » qui récupère, légalement, son territoire²⁰⁶¹. La SDN ne fait pas droit non plus à la demande d'autodétermination²⁰⁶² de la population des Îles d'Åland²⁰⁶². Charles

²⁰⁵⁷ ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, p.353

²⁰⁵⁸ Le territoire de la Sarre (1860 km² et environ 780 000 habitants en 1920) est provisoirement placé « sous la souveraineté de la Société des Nations » jusqu'au résultat du plébiscite dont les modalités sont prévues au chapitre 3 (§34 à 41) de l'annexe au traité de Versailles. A défaut d'annexion, les mines de charbon sont attribuées à la France pour 15 ans à titre de réparation ; GONSSOLLIN Emmanuel, Le plébiscite..., Op.cit, p.73

²⁰⁵⁹ Le 13 janvier 1935 les électeurs ont le choix entre trois options : rattachement à la France (0,4%), maintien du statut quo (8,8%) et rattachement à l'Allemagne (90,3%). Ces écarts très importants s'expliquent en partie par le système institutionnel sarrois verrouillé, le *Landesrat* n'a qu'un pouvoir consultatif, et par l'énergie déployée par les autorités allemandes mais aussi, par l'abandon progressif du territoire par le gouvernement français qui espère donner des gages à l'Allemagne ; ZIMMERMANN Albert, « Les problèmes de la réadaptation économique de la Sarre », Politique étrangère, 1936, Vol. n°4, pp.32-46, p.33

²⁰⁶⁰ LA PRADELLE Albert de, « Formation de... », 4^e leçon, Art.cit, p.24

²⁰⁶¹ LA PRADELLE Albert de, « Formation de l'État (suite) », 5^e leçon, Institut des Hautes études internationales et Centre européen de la dotation Carnegie, 27 p, p.6

²⁰⁶² Cette décision montre autant « la force actuelle de l'idée de nationalité » que « le désenchantement qui a suivi la décision » du Conseil ; LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.4

Rousseau donne comme autre exemple, l'annexion en 1919 par l'Italie du Tyrol du Sud ou du Haut Adige en vertu des articles 27 (Partie II) et 36 (section I, Partie III) du traité de Saint-Germain. Il n'y a pas non plus de consultation des populations intéressées lors de la création du statut de la ville libre de Dantzig en 1919, du rattachement de Teschen à la Tchécoslovaquie en 1920, de la Bessarabie à la Roumanie, de l'attribution de Fiume à l'Italie, du rattachement de la Galicie orientale (Conférences des Ambassadeurs du 15 mars 1923) et de Vilna à la Pologne (Conférences des Ambassadeurs du 15 mars 1923), ainsi que du territoire de Memel à la Lituanie en 1924²⁰⁶³. Enfin, l'interdiction formelle de l'*Anschluss* posée par les articles 80 (section VI, Partie III) du traité de Versailles et 88 (section VIII, Partie III) du traité Saint-Germain, qui est confirmée dans le Protocole I de Genève du 4 octobre 1922, semble contrevenir à l'idée même du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²⁰⁶⁴. En effet, cette union avait été précédemment approuvée le 12 novembre 1918 par l'Assemblée nationale provisoire pour l'Autriche allemande et faisait partie à la fois du programme de la II^e Internationale et du parti social-démocrate autrichien (point 4 de la section 6, aboli en octobre 1933)²⁰⁶⁵.

La doctrine se montre très partagée sur la question du plébiscite d'annexion et/ou de sécession. Pour Miroslas Gonsiorowski, elle est même largement défavorable à son usage extensif²⁰⁶⁶. En effet, la théorie plébiscitaire est difficile à appliquer concrètement²⁰⁶⁷ et doit « comporter certaines réserves » sans lesquelles ces consultations « conduisent à des conséquences inacceptables »²⁰⁶⁸. Le principe des nationalités, « sans de fortes réserves » « aboutis à l'anarchie » et par déviation à « un

²⁰⁶³ ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, pp.356-357. Article 5 de l'accord de Munich de 1938 relatif à la cession du territoire des Sudètes à l'Allemagne, un plébiscite doit être organisé avant le 30 novembre 1938 mais, la commission internationale quadripartite décide finalement le 13 octobre 1938 qu'il n'y a pas lieu à consultation ; ROUSSEAU Charles, Ibid, pp.358-360

²⁰⁶⁴ RUYSSSEN Théodore, Les minorités..., Op.cit, p.254. Même si cette interdiction n'est pas, eu égard les stipulations du traité, absolue

²⁰⁶⁵ NARDELLI Anne-Sophie, « La France, l'Anschluss et la vie politique autrichienne, 1918-1934 », in BUSSIÈRE Eric, DAVION Isabelle, FORCADE Olivier, JEANNESSON Stanislas (dirs.), Penser le système international (XIX^e- XXI^e). Autour de l'œuvre de Georges-Henri Soutou, PUPS, Paris, 2013, 449 p, pp.85-98, pp.85 et 87. L'article 61 de la Constitution de Weimar prévoyait l'entrée de députés autrichiens au Reichstag allemand. Finalement, la réunion qui n'était prévue ni dans les sentences arbitrales de Vienne (dites sentences Ciano-Ribbentrop) ni dans les sentences du palais de Belvédère, a lieu en 1938 après l'occupation militaire de l'Autriche le 11 mars 1938, deux jours avant la tenue d'un plébiscite ; ROUSSEAU Charles, « Les compétences », Op.cit, pp.358-360

²⁰⁶⁶ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.36. Cependant, d'après Emmanuel Gonssollin, « nous pouvons conclure que ce sont surtout les juristes allemands qui sont opposés au plébiscite » ; GONSSOLLIN Emmanuel, Le plébiscite., Op.cit, p.13 et p.17. SCALLE Georges, Précis..., Op.cit, p.257

²⁰⁶⁷ LAVERGNE Bernard, Le principe des nationalités..., Op.cit, p.36

²⁰⁶⁸ GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.33. LE FUR Louis, Races, Nationalités..., Op.cit, p.63 et p.67

impérialisme nationalitaire »²⁰⁶⁹ entre lesquels elle « est condamnée à osciller »²⁰⁷⁰. En effet, il est impossible, ajoute Louis Le Fur, « de savoir où s'arrêter dans la voie du particularisme »²⁰⁷¹. Le droit de sécession pour le professeur, « n'est donc autre chose que l'appel à la force », qui s'avère être « très dangereuse pour tous les États où subsistent des minorités ethniques non assimilées »²⁰⁷². Mais il s'agit là pour Georges Scelle d'une difficile conciliation entre « deux applications correctes du même principe d'autodétermination »²⁰⁷³ : la sécession et l'intégrité territoriale visée à l'article 10 du Pacte.

Au regard des traités, le professeur identifie trois obstacles pour lesquels les autonomies minoritaires n'ont pas toujours pu être consacrées : ils sont d'ordre économique (1), mais aussi liés aux obstacles administratifs en dotant les territoires d'espaces « agricoles, industriels, miniers » pour garantir la vitalité des États et dans certains cas des débouchés maritimes même s'ils sont contraires aux vœux des populations et « que l'histoire ou l'ethnographie ne commandaient pas » (2). Ces arguments ont d'ailleurs été soulevés pour le découpage de la Haute-Silésie. Enfin, le troisième est d'ordre stratégique (3). C'est pourquoi à l'instar du couloir de Dantzig, les rédacteurs des traités ont « fait violence au désir des populations »²⁰⁷⁴.

De plus, pour une partie de la doctrine, les plébiscites n'offrent pas suffisamment de garanties formelles. Au regard de l'histoire, Roux reprenant une critique déjà formulée par René Johannet, estime que « le plus grand nombre de ces consultations » sont « des parodies »²⁰⁷⁵. Il envisage le risque qu'une « majorité accidentelle » de quelques voix « décide du sort d'une province contre la volonté de ceux qui s'y sont établis depuis des siècles »²⁰⁷⁶. Ainsi, pour une partie des auteurs c'est l'application « mécanique du principe »²⁰⁷⁷ qui est en cause. La théorie

²⁰⁶⁹ Louis LE FUR, *Ibid.*, p.67 et p.70. Pour Georges Scelle, « on l'a critiquée depuis lors [...] (comme) recelant en soi le ferment d'une anarchie définitive » ; SCELLE Georges, *Précis de...*, *Op.cit.*, p.257. Sur le risque d'anarchie ; MOLTESEN Laust, « La société des nations... », *Art.cit.*, p.299. LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », *Op.cit.*, p.82. GONSIOROWSKI Mirosław, *Société des Nations...*, *Op.cit.*, p.36

²⁰⁷⁰ Louis LE FUR, *Races, Nationalités...*, *Op.cit.*, p.82

²⁰⁷¹ Pour « quelques cas justes et réalisables », « combien de prétentions inadmissibles » si l'on « essayait de donner satisfaction aux velléités séparatistes de toutes les minorités ethniques, religieuses ou autres », s'interroge Louis Le Fur ; LE FUR Louis, *Ibid.*, p.69

²⁰⁷² Louis LE FUR, *Ibid.*, pp.75-77

²⁰⁷³ SCELLE Georges, *Précis de...*, *Op.cit.*, pp.268-269. Il « existe donc un droit du groupe, et spécialement du groupe primordial, l'État, à s'opposer à la volonté arbitraire d'un individu ou d'un groupe secondaire » ; LE FUR Louis, *Races, Nationalités...*, *Op.cit.*, p.75

²⁰⁷⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, *Op.cit.*, pp.270-272

²⁰⁷⁵ ROUX M de, « Le principe... », *Art.cit.*, p.4

²⁰⁷⁶ Mirosław GONSIOROWSKI, *Société des Nations...*, *Op.cit.*, p.37

²⁰⁷⁷ Mirosław GONSIOROWSKI, *Ibid.*, p.36

plébiscitaire marquerait alors « un progrès certain » qui doit être tempérée²⁰⁷⁸ pour offrir des garanties de sincérité suffisante²⁰⁷⁹.

Il apparaît alors comme un « ultime recours ». C'est un « droit de résistance à l'oppression exercé par des groupements territoriaux », écrit Le Fur,²⁰⁸⁰ qui peut être activé lorsque l'État ne respecte pas lui-même la justice²⁰⁸¹. Cependant, Robert Redslob précise que l'expression du vœu populaire doit avoir une conscience propre (le *substratum réel*) et doit correspondre à « un sentiment profond et sincère »²⁰⁸². Il estime que la consultation doit être entourée « de garanties multiples »²⁰⁸³ pour éviter que les vivants ne déterminent « le sort des générations à venir », « au hasard d'impulsions et d'influences momentanées »²⁰⁸⁴. Néanmoins, selon Georges Scelle, « on peut admettre que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'aille pas nécessairement jusqu'à la sécession », c'est un moyen extrême, qui tend plutôt vers le fédéralisme²⁰⁸⁵. Ainsi, l'impossibilité de faire un usage systématique²⁰⁸⁶ de ce principe, rend nécessaire la prise en compte des minorités²⁰⁸⁷.

2. Les ambiguïtés du Wilsonisme : quelle autodétermination ?

Thuan Cao-Huy a mis en évidence dans une étude publiée en 1982 les ressorts de la doctrine wilsonienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ses contradictions²⁰⁸⁸. En effet, l'auteur observe une certaine confusion entre les notions mobilisées et la prudence des applications ciblées dans les traités de paix. Les ambiguïtés sémantiques et la ferveur de la guerre ont entretenu un malentendu, retenant la libération des nationalités sujettes comme interprétation exclusive. Elle est

²⁰⁷⁸ Miroslas GONSIOROWSKI, Ibid, p.38

²⁰⁷⁹ ROUX M de, « Le principe... », Art.cit, p.4

²⁰⁸⁰ Louis LE FUR, Ibid, pp.76-77

²⁰⁸¹ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p.36

²⁰⁸² Robert REDSLOB, Ibid, p.37. « Il faut enfin qu'il s'agisse vraiment d'une collectivité animée d'une volonté réelle et non point soit d'un caprice motivé par quelque une de ces circonstances fâcheuses mais passagères, qui sont inséparables de la vie politique, soit de l'apparition d'une bande de politiciens avides de places et de puissances » ; SCELLE Georges, « Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in CONSTANTOPOULOS D.S, EUSTATHIADES C. Th, FRAGISTAS C.N (dirs), Grundprobleme..., Op.cit, pp.385-391, p.387

²⁰⁸³ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p.37

²⁰⁸⁴ Robert REDSLOB, Ibid, p.37

²⁰⁸⁵ Georges SCELLE, Précis de ..., Op.cit, p.274

²⁰⁸⁶ Il existe des populations, tellement brassée que ce serait « le pire cadeau à faire à un peuple » prévient Louis Le Fur ; LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.81

²⁰⁸⁷ MOLTESEN Laust, « La société des nations... », Art.cit, p.300

²⁰⁸⁸ Jean-François GUILHAUDIS, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, 226 p, p.19. SCELLE Georges, « Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in CONSTANTOPOULOS D.S, EUSTATHIADES C. Th, FRAGISTAS C.N (dirs), Grundprobleme..., Op.cit, pp.385-391, p.386

surtout un raccourci d'une pensée complexe qui semble négliger la flexibilité du président américain, justifiée par les nécessités géopolitiques²⁰⁸⁹. En effet, l'auteur souligne que l'autodétermination ne constitue qu'une « simple pièce, importante sans doute, mais pas primordiale en tout cas », qui est subordonnée à un ordre international nouveau « qu'il désirait instaurer »²⁰⁹⁰. Ainsi, inspiré par le libéralisme de John Stuart Mill et de la Déclaration américaine d'indépendance, Wilson donne la préférence « aux individus et leur liberté de choix »²⁰⁹¹ au sens du « self-government » de droit interne. C'est ainsi que doit être compris son discours sur la SDN de mai 1916 ou son « message au peuple russe » de mai 1917²⁰⁹². Cependant, l'entrée en guerre des États-Unis et la révolution russe bouleversent la stratégie initiale. Il ne s'agit plus de négocier en faveur d'une paix sans vainqueur mais de trouver des points d'équilibres pour garantir la stabilité de l'Europe. Ainsi, son discours des 14 Points ne mentionne jamais ce principe, ni même le droit des nationalités, pourtant il les inspire. Pour Bernard Lavergne, très critique, cette doctrine n'est « [qu'] une prose inutilisable » qui se prête « à d'abondants contresens »²⁰⁹³. Cependant, ces imprécisions et le style volontairement anti-impérialiste permettent de répondre, sans être trop engageant, à la force d'attraction exercée par le traité de Brest-Litovsk²⁰⁹⁴. Ainsi, pour l'Autriche-Hongrie, Wilson réclame la « possibilité d'un développement autonome » (point 10), formulation suffisamment ouverte pour laisser place à toutes les interprétations.

En 1919, sur cette question, il existe entre la pensée de Wilson et celle des Européens, « qu'une seule nuance » mais une nuance « chargée de conséquences extrêmement différentes »²⁰⁹⁵. En effet, pour les Américains, le libéralisme est « la méthode normale, naturelle, de gouvernement », « le remède à tous les maux de la société ». Cet attachement finit par s'ériger en culte porté « par un discours idéologique particulièrement vigoureux » et prosélyte²⁰⁹⁶ qui explique aussi certaines

²⁰⁸⁹ L'idéalisme wilsonienne « trouvait rapidement ses limites dès lors qu'étaient en cause les intérêts du monde occidental et en particulier des États-Unis » ; FROUVILLE Olivier de, *L'intangibilité des droits...*, Op.cit, p.38

²⁰⁹⁰ CAO-HUY Thuan, « Du principe des nationalités au droit des peuples à l'autodétermination : la consécration d'une ambiguïté initiale », in FENET Alain (dir), *Droits de l'homme...*, Op.cit, pp.17-45, p.19

²⁰⁹¹ CAO-HUY Thuan, *Ibid*, pp.24-25

²⁰⁹² REYDELLET René, *La protection...*, Op.cit, p.10

²⁰⁹³ LAVERGNE Bernard, *Le principe des nationalités...*, Op.cit, p.7

²⁰⁹⁴ CAO-HUY Thuan, « Du principe... », *Art.cit*, pp.26 et 32

²⁰⁹⁵ CAO-HUY Thuan, *Ibid*, p.26

²⁰⁹⁶ CAO-HUY Thuan, *Ibid*, p.28. BOURQUIM Maurice, « Regards sur l'œuvre... », *Art.cit*, pp.61 et 63. Si son idéalisme est souvent dénoncé, aux côtés de Clémenceau et de Lloyd Georges, « il est certain que le Président des États-Unis faisait un peu figure de doctrinaire » ; BOURQUIM Maurice, « Regards sur l'œuvre... », *Art.cit*, p.65

incompréhensions. Louis Le fur, qui n'est pas avare de critiques, reproche au président américain sa méthode sans « d'ailleurs bien connaître l'ancien continent »²⁰⁹⁷. Ce grief qui semble partagé par de nombreux intellectuels peut paraître excessif. En effet, pendant ses différents séjours, Wilson est constamment conseillé par d'éminentes personnalités, bien informées.

Cependant, dans une déclaration faite à Saint-Louis le 5 septembre 1919, le président fait valoir la dimension économique de son engagement²⁰⁹⁸. L'impérialisme²⁰⁹⁹ et le climat révolutionnaire portés par les mouvements bolchéviques qui tentent d'exporter la lutte, menacent l'équilibre européen et le libre-échange. Sans savoir toutefois, dans quelle mesure l'autodétermination a été subordonnée à cet objectif final²¹⁰⁰, c'est dans un souci de « contrepoids à la Russie, qu'il faut comprendre », selon l'auteur, « le problème de la Pologne et celui des peuples d'Europe de l'Est », mais aussi l'importance accordée à l'Allemagne²¹⁰¹ au risque de froisser la France. Dans la pratique, « jamais donc Wilson n'a préconisé l'indépendance pour ces nationalités »²¹⁰². Au contraire, l'Autriche-Hongrie aurait implosé sous la force centrifuge exercée par ses nationalités, même si l'influence intellectuelle de Wilson aura sûrement donnée le coup de grâce.

²⁰⁹⁷ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, p.62. « Les détracteurs de Woodrow Wilson, qui ne négligent aucune de ses fautes et lui en accordent généreusement un certain nombre qui ne lui appartiennent pas, lui rendent, sans le vouloir, par la violence même de leur indignation, ou sincère ou feinte, un hommage de prix »; LEHMAN Lucien, Wilson : apôtre & martyr, éd. GP Maisonneuve, Paris, 1933, 400 p, p.103

²⁰⁹⁸ CAO-HUY Thuan, « Du principe des nationalités... », Art.cit, p.30

²⁰⁹⁹ La liberté de navigation prévue au point 2 des 14 Points est une préoccupation majeure eu égard, les prétentions britanniques ou la menace sous-marine allemande

²¹⁰⁰ CAO-HUY Thuan, Ibid, p.30

²¹⁰¹ CAO-HUY Thuan, Ibid, p.37

²¹⁰² CAO-HUY Thuan, Ibid, p.39

Conclusion du chapitre 4 : « *Per Orbem Terrarum Humanitas Unita* »²¹⁰³

Contrairement à ses devanciers, l'ambition des traités de 1919-1920 est de faire reposer la paix non plus sur des mesures palliatives ciblées mais sur « une reconstitution du monde politique moderne, tout au moins du vieux continent »²¹⁰⁴. Elle s'organise autour d'un double mouvement historique qui réalise concrètement le projet d'une organisation internationale et la prise en compte du principe des nationalités qui est selon Robert Redslob, la « force dominatrice de notre époque »²¹⁰⁵. Ainsi, la Conférence de la paix a assumé une très lourde responsabilité en « décidant d'assurer l'avenir politique d'un grand nombre de Tchèques, de Polonais, de Serbes, de Roumains, de Grecs, d'Allemands, d'Autrichiens, de Hongrois, de Bulgares habitant des territoires transférés »²¹⁰⁶. Mais ce « n'est même pas assez de dire » ajoute Théodore Ruysen, que leurs aspirations ont été « réalisées pour une large part » par les traités²¹⁰⁷. Paradoxalement, la raison d'être du droit des minorités repose justement sur le fait que tout en prenant en compte la spécificité de ces groupes, la distribution étatique suivant le schéma classique fondé sur la nation et/ou la volonté, demeure incomplète. En effet, le remaniement des frontières a réduit considérablement le nombre de minoritaires et « en même temps » ces découpages « ont accentué le problème difficile de leur protection »²¹⁰⁸. Schématiquement, le fait national se présente suivant trois scénarii qui mettent en exergue sa complexité géographique²¹⁰⁹ : 1. La nationalité partagée entre plusieurs États, transnationale qui déborde. 2. Un État composite, constitué de plusieurs nationalités. 3. Une nationalité

²¹⁰³ « L'Union adopte comme emblème le soleil orange sur fond blanc, et pour écusson un globe terrestre avec la légende : *Per Orbem Terrarum Humanitas Unita* », article 18 alinéa b, Titre II, du projet de Charte Mondiale présenté en 1917 par Paul Otlet et publié par l'Union des Nationalités ; OTLET Paul, *Projet de Charte Mondiale, Union des Nationalités*, Lausanne, 1917, 24 p, p. 23. Cependant, il précise que c'est « un projet » qui est « une œuvre individuelle dans sa rédaction » ; OTLET Paul, *Ibid*, p.4

²¹⁰⁴ LE FUR Louis, « Nationalités ... », *Art.cit*, p.193

²¹⁰⁵ REDSLOB Robert, « Le principe... », *Art.cit*, p.16

²¹⁰⁶ O'HUDSON Manley, « La protection des minorités », in HOUSE Le Colonel et SEYMOUR Charles, « Ce qui se... », pp.165-183, p.168

²¹⁰⁷ RUYSEN Théodore, *Les minorités...*, *Op.cit*, p.255

²¹⁰⁸ Edmont C. Mower, *International Government*, Boston, D.C Heath and Company, p.157 ; cité in CAPOTORTI Francesco, « Etude... », *Rap.cit*, p.18 (§92, nbp 12)

²¹⁰⁹ HAUSER Henri, *Le principe...*, *Op.cit*, p.9

formant un seul État²¹¹⁰. Si la troisième hypothèse ne fait pas de difficulté, elle reste toutefois la moins fréquente en Europe centrale et orientale. Il est alors possible d'imaginer l'importance de la question des minorités dans les deux premiers cas exposés et sa forte charge conflictuelle²¹¹¹. En effet, selon Charles de Visscher, aucune question « n'offre à l'homme d'État plus de difficultés pratiques à résoudre » mais pour « l'observateur de la vie internationale un champ d'études plus étendu »²¹¹².

Ces sujétions sont imposées aux futurs États débiteurs par les Grandes Puissances « à une époque où elles détenaient un pouvoir dictatorial de fait »²¹¹³. Les droits accordés sont d'après Georges Scelle, autant une compensation « des espoirs déçus » qu'une « œuvre d'humanité, de justice et de développement des principes généraux du Droit public » admis par « les nations civilisées »²¹¹⁴. Robert Redslob estime pour sa part que cette protection établie par les traités d'après-guerre est « une réforme d'une hardiesse étonnante » qui marque une rupture avec « l'ancien dogme »²¹¹⁵. L'intervention d'humanité ajoute-t-il, « si souvent frappée d'anathème au cours de l'histoire » est « élevée sur le pavois »²¹¹⁶. Ainsi, en vertu de l'article 12 du traité avec la Pologne, l'État partie agréé que les stipulations relatives aux minorités « constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations » (alinéa 1). A ce titre, toute infraction (ou « danger d'infraction ») à ces engagements pourra être signalé par tout membre de l'organisation (alinéa 2). Cette « clause d'intangibilité »²¹¹⁷ et ce transfert de la garde vers la SDN, sont reproduits dans l'ensemble des traités : article 14 du traité avec la Tchécoslovaquie, article 12 avec la Roumanie, article 11 avec l'État des Serbes-Croates et Slovènes, article 16 du traité avec la Grèce mais aussi, à l'article 57 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, à l'article 60 (section VI, Partie III) du traité de Trianon, à l'article 69 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain et à l'article 44 du traité de Lausanne (section III, Partie I). Cependant pour Georges Scelle, le droit des minorités même systématisé reste « un droit d'exception » dans la

²¹¹⁰ BOHN André, *Essai...*, Op.cit, pp.53-54

²¹¹¹ VISSCHER Charles de, « Unité d'État ... », Art.cit, p.327

²¹¹² VISSCHER Charles de, « Unité d'État ... », Art.cit, p.326

²¹¹³ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.194

²¹¹⁴ SCELLE Georges, *Ibid*, p.191

²¹¹⁵ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.66

²¹¹⁶ REDSLOB Robert, *Ibid*, p.66

²¹¹⁷ BOEV Ivan, « Introduction... », Op.cit, p.54 (§59)

mesure où ses dispositions ne s'appliquent qu'à certains États spécifiques, ne visent que certains individus/groupes, que certains droits et suivant une procédure « spéciale et restrictive »²¹¹⁸.

²¹¹⁸ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.197

CONCLUSION DU TITRE 2 : L'EXERCICE DE SYNTHÈSE

Dans son célèbre ouvrage *Races, nationalités, États*, Louis Le Fur estime que « la conciliation du droit de l'État et de celui des nationalités constitue le plus grave problème de la politique et du droit des gens » dans la mesure où chacun de ces principes opposés est en soi légitime²¹¹⁹. Ainsi, il revient au droit comme « critérium supérieur », de « hiérarchiser ces intérêts en lutte »²¹²⁰. Il existe alors selon lui deux hypothèses où pour l'État « le fait d'une possession actuelle n'est pas décisif » : celui de l'existence d'une injustice « ni oubliée, ni pardonnée » autrement dit toujours ressentie par l'ancien possédant ou par la population annexée, mais aussi celui de sanctions prononcées à l'encontre « de l'injuste agresseur »²¹²¹. Dans les autres cas il n'y aurait « que des droits éteints »²¹²². Mais contrairement au droit privé dont il emprunte le vocable, le délai de la prescription acquisitive est remplacé en l'espèce par « l'assentiment au moins tacite des populations soumises »²¹²³. Au contraire de son confrère, Bernard Lavergne justifie les arbitrages opérés au nom d'un certain pragmatisme. Ainsi, selon le professeur de de la Faculté de droit de Nancy, si l'on veut sortir « de l'abstraction et résoudre les difficultés nationales » de l'Europe en 1920, « on est contraint de reconnaître que des oppressions minimes, mais théoriquement injustes sont inévitables »²¹²⁴. En effet, l'évolution du conflit, les risques nouveaux que représentent la révolution Bolchévique et l'extrême fragmentation nationale en Europe centrale et orientale, rendent difficiles une stricte application du principe des nationalités ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. D'ailleurs la doctrine se montre dans son ensemble particulièrement réservée sur le recours systématique au plébiscite qui est loin selon les mots de Georges Scelle, « d'avoir trouvé sa formule définitive »²¹²⁵.

²¹¹⁹ LE FUR Louis, « Races, Nationalités... », Op.cit, pp.124-125

²¹²⁰ LE FUR Louis Ibid, p.127

²¹²¹ LE FUR Louis Ibid, pp.127-128

²¹²² LE FUR Louis, Ibid, p.128

²¹²³ « Une fois ce consentement acquis, tout se trouve réuni, le fait et le droit, la volonté du pouvoir et celle des populations » ; LE FUR Louis, Ibid, pp.130-131

²¹²⁴ LAVERGNE Bernard, Le principes des nationalités..., Op.cit, p.37

²¹²⁵ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.292. Mais, réservé alors aux situations les plus litigieuses, dans quatre de ces consultations (Slesvig, Prusse orientale, Haute-Silésie, Sarre) le corps électoral est élargi aux femmes. ROUSSEAU Charles, « compétences », p.355. Ce qui tranche avec le droit commun. En effet, en 1916, Maurice Hauriou donne pour les étudiants

Substantiellement, les garanties accordées à titre compensatoire s'articulent autour d'un régime général étendu à l'ensemble des habitants des États débiteurs qui reconnaît la protection de la vie, la liberté religieuse²¹²⁶ auquel sont associés des mesures spécifiques concernant l'acquisition de la nationalité²¹²⁷ mais aussi, des droits au bénéfice des seules minorités. De manière incidente il doit être reconnu selon Georges Scelle (« croyons-nous »), « la liberté d'émigration, le choix de la résidence », « la liberté d'établissement sur l'ensemble du territoire », « l'inviolabilité du domicile » et « le libre choix de la profession »²¹²⁸. Enfin, les droits collectifs ou l'autonomie personnelle sont aussi prévus mais restent limités à quelques cas résiduels²¹²⁹ dans la mesure où les traités « se sont défendus surtout de faire des minorités, « des communautés politiques distinctes ». Pour Jacques Fouques-Duparc, ils « semblent avoir été dominés par la crainte de tomber dans un autre écueil : l'affaiblissement de l'unité de l'État »²¹³⁰.

de licence une définition du *citoyen* en droit français : il s'agit d'un « sujet mâle » et Français par la « race » ou « le bénéfice de la loi sur la nationalité ou la naturalisation » excluant les indigènes de certaines colonies et d'Algérie ; HAURIOU Maurice, *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3^e année) et en doctorat ès sciences politiques*, Sirey, Paris, 1916, 828 p, p.520 ; cité in URBAN Yerri, *L'indigène dans le droit colonial français : 1865-1955*, LGDJ, Fondation Varenne, Paris, 2010, 665 p.452

²¹²⁶ REDSLOB Robert, « Le principe... », Art.cit, p.15

²¹²⁷ L'article 7 du traité avec la Roumanie « a une fort longue histoire » s'occupe spécifiquement du sort des Juifs ; MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.90. Il y a dans le système de Versailles des contradictions « entre les normes et le traité lui-même ». « L'imperfection technique trouve son expression (...) dans l'emploi de formules vagues, peu précises, qui peuvent mener à un conflit naissant ». Kunz prend comme exemple l'article 91 (section VIII, Partie III) du traité de Versailles relatif à l'acquisition de la nationalité polonaise par les populations allemandes des territoires accordés à la Pologne. L'auteur note aussi les imprécisions concernant les personnes affectés par ces changements : les fonctionnaires, les militaires, personnes de moins de 18 ans...

Cependant, il admet « [qu'] en dépit de tout cela, le système de Versailles n'a pas abouti à des conséquences impossibles » et le résultat n'est « pas trop insatisfaisant ». Cela s'explique selon lui grâce à l'Allemagne qui a conclu des traités bilatéraux avec l'ensemble des États intéressés. Néanmoins, ses critiques sont beaucoup plus acerbes à l'encontre du traité de Saint-Germain : les solutions proposées sont « beaucoup moins appropriées » donc « plus critiquables que celles du système de Versailles » ; KUNZ Joseph Laurenz, « L'option... », Op.cit, pp.158-167. L'auteur objecte aux traités d'avoir créé sur la question de l'accès à la nationalité « un vrai chaos dans l'Europe centrale » qui conduit « à la constatation de milliers et de milliers de tragédies humaines » qui sont selon lui, de « véritables victimes, non pas de la guerre, mais du règlement de la paix » ; KUNZ Joseph Laurenz, Ibid, p.172

²¹²⁸ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.222

²¹²⁹ BOEV Ivan, *Introduction...*, Op.cit, pp.49-51. Selon Jacques Fouques-Duparc, l'autonomie est accordée avec « la plus extrême prudence » ; FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.259

²¹³⁰ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.292. Lors de la 37^e session du Conseil de la SDN, M. Mello Franco déclare le 9 décembre 1925 à son avis, « ceux qui ont imaginé le système de la protection des minorités, ne pensaient pas créer au sein de certains États, une masse de population qui se considérerait toujours comme étrangère à l'égard de la nation ; ils désiraient au contraire, créer un statut juridique tel pour les membres de cette population, qu'il préparerait graduellement les conditions nécessaires pour la réalisation d'une unité nationale complète » ; idée validée par Chamberlain ; cité par ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.84 (nbp 1)

Or, à côté de la protection des minorités, les traités ont organisé une « institution tout à fait nouvelle » : les mandats²¹³¹. Cependant, dans leur esprit Giulio Diena estime qu'il est possible de les rattacher à l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et à l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890 par lesquelles, les États contractants « se sont mutuellement obligés » à l'égard de certaines populations « dépourvues de civilisation ou de civilisation inférieure »²¹³². Le système qui est alors proposé par le général Smuts tente un compromis entre les thèses libérales wilsonienne (administration internationale) et les visées coloniales européennes²¹³³.

Ainsi, le Pacte de la SDN institue ce nouveau régime pour les anciennes colonies allemandes²¹³⁴ (article 119, section I, Partie IV du traité de Versailles) et les pays détachés de l'Empire ottoman. L'article 22 pourtant assez long, se contente de poser de manière abstraite et imprécise ces principes²¹³⁵. Trois catégories de mandats sont identifiées : les mandats « A » comprennent les anciens territoires de l'Empire ottomans. Il s'agit de communautés ayant « atteint un degré de développement » qui ont une « existence comme nations indépendantes » à la condition d'être guidées dans leurs administrations « jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seule » (§4). L'article précise que les « vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire » même si pour certains auteurs ce souhait n'est pas déterminant²¹³⁶. Il s'agit en l'espèce d'un « véritable État » dont les « habitants possèdent la nationalité » du territoire objet du mandat²¹³⁷ (§4 de l'article 22). Mais avec les formes de type « B » (§5) et « C » (§6), le système d'administration directe « se rapproche beaucoup du régime colonial »²¹³⁸. Le §5 de l'article 22 qui vise des « peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale », « exige

²¹³¹ DIENA Giulio, « Les mandats internationaux », RCADI, 1924, Tome 5, vol. IV, p.215. Henri Rolin, parle d', une « nouveauté parmi les notions juridiques et dans la terminologie du droit colonial » ; ROLIN Henri, « Le système des mandats coloniaux », RDILC, 1920, Tome I, pp.329-363, p.329 et p.359

²¹³² DIENA Giulio, Ibid, p.215. Il s'agit d'après Paul Pic « uniquement de peuples insuffisamment évolués » ; PIC Paul, « Le régime du mandat d'après le traité de Versailles ; son application dans le Proche-Orient : Mandats français en Syrie, Anglais en Palestine et Mésopotamie », RGDIP, 1923, Tome XXX, Vol. V, pp.321-371p.336

²¹³³ DIENA Giulio, « Les mandats... », Art.cit, p.229

²¹³⁴ LAPUE P, « De la Nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations ? JDI, 1925, tome 52, vol.1, pp.54-61, p.54. Les renoncations de l'Allemagne sont prévues pour les colonies à la section I, Partie IV du traité de Versailles. Elles sont étendues à tous les privilèges, droits, avantages conclus avec la Chine (section II), le Siam (section III), le Libéria (section IV), le Marco (section V), l'Égypte (section VI), Chantoung (VIII)

²¹³⁵ BOUTANT C.-A, Les mandats internationaux, Thèse pour le doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, Recueil Sirey, Paris, 1936, 255 p, pp.13-14. En effet, « personne ne prétendra que ce texte soit un modèle de rédaction juridique » ; ROLIN Henri, « Le système... », Art.cit, p.332

²¹³⁶ Cependant, cela « ne signifie pas que ces vœux doivent avoir une valeur décisive » (p.223 DIENA G, « Les mandats internationaux », RCADI, 1924, Tome 5, Vol. IV

²¹³⁷ LAPUE P, « De la Nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations ? JDI, 1925, tome 52, vol.1, pp.54-61

²¹³⁸ DIENA Giulio, « Les mandats... », Art.cit, p.247

que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions » tels que la prohibition de la traite d'esclave, le trafic des armes et d'alcool, de garantir la liberté de conscience et de religion « sans autres limitations » que l'ordre public et le respect des bonnes mœurs. Il leur est toutefois interdit « d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire » à l'exception pour ce dernier point si elle répond à des nécessités de police ou défensive. Enfin, la clause dite de la *porte ouverte*, inspirée par la pensée américaine, doit accorder « aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». Le paragraphe suivant (§6) concerne les territoires « tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral » qui eu égard leurs caractéristiques²¹³⁹ « ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire » sous réserve des garanties posées au §5.

La Commission permanente des mandats saisie par le Conseil de la SDN précise le 11 août 1922 la question de la nationalité²¹⁴⁰ : n'étant pas une colonie, les habitants indigènes « des territoires B et C reçoivent un statut national nettement distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire » mais, à qui il revient de régler l'acquisition « à titre individuel et purement volontaire », de la nationalité. Ainsi, la naturalisation des 6000 (environ) colons allemands du Sud-Ouest africain incorporé à l'Union Sud-Africaine est une dérogation autorisée par le Conseil de la SDN dans une résolution du 22 avril 1923²¹⁴¹. Enfin, deux autres éléments caractérisent le mandat : d'une part, l'absence de transfert de souveraineté à l'État qui en assure l'administration²¹⁴² et d'autre part, son caractère temporaire²¹⁴³.

²¹³⁹ « [...] par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances » (§6 de l'article 22 du Pacte)

²¹⁴⁰ LAPUE P, « De la Nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations » JDI, 1925, tome 52, vol.1, pp.54-61, p.57

²¹⁴¹ LAPUE P, « De la Nationalité... », Art.cit, p.61

²¹⁴² Pour Henri Rolin la souveraineté appartient au mandataire ; ROLIN Henri, « Le système... », Art.cit, p.350. Pourtant, la doctrine majoritaire ne partage pas ce constat. LAPUE P, « De la Nationalité... », Art.cit, pp.57-58. Il semblerait au contraire que la violation « des obligations incombant à l'administration d'un territoire sous mandat engage la responsabilité internationale du mandataire » qui appliqué en l'espèce à la Palestine « vaut naturellement pour tous les mandats sans exception ». C'est ce qu'il ressort de l'arrêt de 1924 dit *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine* (CPJI publications de la cour, série A, n°2, p.23) ; FEINBERG Nathan, « La juridiction et la jurisprudence... », Art.cit, pp.622-623. D'ailleurs, Lord Balfour en 1922 pendant la 18^e session du Conseil de la SDN déclare que le mandat « est une limitation que les vainqueurs ont imposée à eux-mêmes sur la souveraineté qu'ils ont obtenue sur le territoire conquis » ; DIENA Giulio, « Les mandats... », Art.cit, p.245 C'est enfin la position de la CJI qui dans sa décision concernant le Sud-Ouest africain estime que les mandats ne sont pas des colonies intégrées au territoire des États mandataires (*CJI, Statut international du Sud-ouest africain*, Rec., 1950, Daillier p.543 (§319)) ; DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, Droit international..., Op.cit, p.543 (§319)

Conclusion de la Partie I : Refaire le monde

« Gouverner les peuples contre leur volonté, c'est se rendre très misérable, pour avoir le faux honneur de les tenir dans l'esclavage. » [Fénélon]²¹⁴⁴

Pour Georges-Henri Soutou, le principe des nationalités qu'il définit comme « la contestation radicale des États multinationaux reposant sur une légitimité historique et dynastique » devient « l'enjeu essentiel » de la Première Guerre mondiale²¹⁴⁵ et sûrement, avec la crise des Balkans, l'une de ses causes²¹⁴⁶. Si l'origine de cette idée complexe et de ses éléments constitutifs est vivement débattue par de nombreux auteurs²¹⁴⁷, en tant que force politique dynamique conscientisée, la notion de nationalité « n'est pas très ancienne »²¹⁴⁸.

Théodore Ruysen, qui s'inscrit dans le courant majoritaire de la doctrine, estime que le schisme produit par la Réforme²¹⁴⁹ constitue une étape importante sinon déterminante de son développement²¹⁵⁰. Mais c'est avec la philosophie rationaliste portée par la Révolution française que les mots de « peuple », « de nation » prennent « dans le vocabulaire courant une place considérable »²¹⁵¹. Or, le basculement de la souveraineté du prince vers le peuple modifie l'essence du pouvoir et délégitime les organisations existantes. Pourtant dénié par le Congrès de Vienne, l'arrimage de cette

²¹⁴³ LE FUR Louis, Précis de..., Op.cit, p.120, §250 (a). Le mandat « est, par définition même, un contrat » ; PIC Paul, « Le régime... », Art.cit, p.337. BOUTANT C.-A, Les mandats ..., Op.cit, p. 28. Les mandats « A », ont obtenu une indépendance rapide : Irak dès juin 1930, puis en 1946 les mandats syriens, libanais et palestinien en 1948. Car avec la disparition de la SDN, les mandats sont transformés en tutelle conformément à l'article 77 de la Charte des Nations Unies sauf pour le Sud-Ouest Africain ; DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, Droit international..., Op.cit, pp.543-544 (§319). Or, si les mandats sont temporaires, les traités et clauses relatifs aux minorités sont silencieux. Pourtant certains auteurs comme René Reydelle, estiment que leurs dispositions ont un caractère transitoire qui prendrait fin par l'incorporation à l'élément majoritaire ; REYDELLET René, La protection..., Op.cit, p.15

²¹⁴⁴ Fénélon, Télémaque, I, VIII ; cité in Emmanuel GONSSOLLIN, Le plébiscite..., Op.cit, p.7

²¹⁴⁵ Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre... », Art.cit, p.33

²¹⁴⁶ Georges-Henri SOUTOU, Ibid, p.32

²¹⁴⁷ Depuis « qu'il y a une histoire, il y a des groupes politiques plus ou moins conscients de leur unité nationale » estime pour sa part Théodore Ruysen ; Théodore RUYSEN, Les minorités..., Op.cit, p.179

²¹⁴⁸ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.45

²¹⁴⁹ Théodore RUYSEN, Les minorités..., Op.cit, p.179

²¹⁵⁰ André BOHN, Essai..., Op.cit, p.47. Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, p.51

²¹⁵¹ Théodore RUYSEN, Les minorités..., Op.cit, pp.204-205. La cause nationale est aussi soutenue par la promotion « au rang de langue d'imprimerie des langues vernaculaires qu'elles avaient toujours humblement parlées » ; Benedict ANDERSON, L'imaginaire national. Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme, La Découverte, Paris, 1996, 212 p, p.89

théorie nouvelle, au cours du XIX^e siècle, à la *renaissance* (ou au *réveil*) culturelle des groupes nationaux, nourrie par le courant romantique, ébranle les structures traditionnelles européennes. Mais en modifiant les solidarités existantes, la souveraineté donne naissance à « une cause nouvelle de conflits qui n’existait ni dans l’Antiquité, ni au Moyen Âge »²¹⁵², celle du « désir des peuples de conquérir leur indépendance ou de réaliser leur unité nationale »²¹⁵³.

La force centrifuge des nationalités sujettes qui s’exprime durant la Grande Guerre emporte avec elle les empires ottoman, allemand, russe et austro-hongrois²¹⁵⁴. Cependant, si le principe *du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes* est relayé pendant le conflit par l’ensemble des belligérants, la disparation de la monarchie dualiste est loin de faire consensus en Grande-Bretagne et en France dont une partie de l’élite conserve de sincères sympathies austrophiles. Selon le courant majoritaire de la doctrine et de l’historiographie, la dislocation serait devenue « inévitable » et spontanée²¹⁵⁵. C’est par ailleurs la sombre prédiction du comte Chojnicki dans le roman *La marche de Radetzky*, de Joseph Roth qui, publié en 1932, rapporte les derniers instants de l’Autriche-Hongrie condamnée par son immobilisme à l’égard des revendications slaves : cet « empire sombrera fatalement [...], nous nous disloquerons en cent morceaux [...] Toutes les nations organiseront leurs sales petits États »²¹⁵⁶. Toutefois, les œuvres de Joseph Roth et de Stefan Zweig, avec *Le monde d’hier*, écrites dans le contexte d’une Europe gagnée par le fascisme, contribuent à forger rétrospectivement une vision nostalgique et « idyllique » de l’Empire²¹⁵⁷, pourtant jugé sévèrement deux décennies plus tôt.

Contrairement à certaines idées reçues, il ne s’agit pas pour les puissances de l’Entente de faire de la recomposition de l’Europe un axiome. En effet, jusqu’en 1917, parmi les deux blocs qui s’affrontent certains États, à l’instar de la Russie, possèdent de nombreuses populations allogènes particulièrement revendicatives.

²¹⁵² GONSIOROWSKI Miroslas, Société des Nations..., Op.cit, p.28

²¹⁵³ LORD Robert Howard, « La Pologne », in House Le Colonel et SEYMOUR Charles (dirs.), Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 : histoire de la Conférence de la Paix par les délégués américains, p., pp.65-79, p.66. Il est possible de citer entre-autres, les indépendances grecque et belge de 1830, l’unification de l’Italie et de l’Allemagne, la fragmentation progressive des nationalités sujettes de l’Empire Ottoman entre 1878 et 1913, de la Norvège en 1905 ; Antonio TRUYOL y SERRA, Histoire du..., Op.cit, pp.102-103. Le XIX^e siècle, est « le siècle des nationalités et du nationalisme » ; Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, p.47

²¹⁵⁴ Georges-Henri SOUTOU, « La Première Guerre... », Art.cit, p.33

²¹⁵⁵ Aldo DAMI, La Hongrie de demain, Les Œuvres représentatives, Paris, 1933, 317 p, pp.113-114

²¹⁵⁶ Joseph ROTH, *La marche de Radetzky*, p.150, Seuil, 2013

²¹⁵⁷ Catherine HOREL, « Introduction. La fin de l’Autriche-Hongrie : réflexions sur l’Europe centrale après 1918 », Les cahiers IRICE, 2015, Tome 1, Vol.13, pp.5-19, p.7

Malgré les entraves de la censure, Jacques de Morgan porte un regard lucide sur les difficultés à venir avec la paix. Il est « malaisé », dit-il, d'accorder dès maintenant aux diverses familles ethniques « les satisfactions auxquelles elles ont droit »²¹⁵⁸. De plus, selon Thuan Cao-Huy, qui se penche en 1982 sur les ambiguïtés de la doctrine Wilson, jusqu'à l'entrée en guerre des États-Unis et les négociations de Brest-Litovsk, le « *self-government* » n'est envisagé par le Président que dans son acception interne et souffrira par la suite de son imprécision²¹⁵⁹. En effet, l'autodétermination (externe) a subi de nombreuses entorses durant les négociations de paix à la fois par méfiance pour ce principe, face aux difficultés matérielles pour le réaliser concrètement, mais aussi afin de mieux calibrer les nouvelles frontières avec des considérations géopolitiques destinées à faire contrepoids à l'Allemagne et au courant révolutionnaire bolchevik qui tente de s'exporter²¹⁶⁰. Ainsi, dans les traités terminatifs, les rédacteurs traduisent ces préoccupations en annihilant l'*Anschluss* et en organisant le détachement d'une partie de la Prusse, de la Transylvanie, le statut particulier de Dantzig, de Memel et l'occupation de la Sarre. Si elle n'est pas l'objet premier des négociations, la question des nationalités s'impose très vite à Paris comme l'un des principaux sujets de préoccupation des négociateurs.

D'ailleurs, le président Wilson lui-même, estime, dans un discours prononcé le 31 mai 1919 lors d'une séance plénière de la Conférence de la paix, que « rien n'est plus susceptible de troubler la paix du monde que le traitement dont les minorités pourraient dans certaines circonstances faire l'objet »²¹⁶¹. Après cette guerre sans précédent et sous l'impulsion du président américain²¹⁶², le règlement de 1919-1920 s'annonce alors « comme une grande liquidation du passé »²¹⁶³. Il « est urgent », constate Louis Le Fur, « de chercher à modifier cet état d'esprit »²¹⁶⁴ ayant conduit à

²¹⁵⁸ Jacques de MORGAN, *Essai...*, Op.cit, p.42

²¹⁵⁹ Thuan CAO-HUY, « Du principe... », Art.cit, p.26

²¹⁶⁰ Georges-Henri SOUTOU, *La Grande...*, Op.cit, p.336. Boris MIKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.4. « La paix du monde est plus importante que la revendication de justice de tel ou tel. Mais la justice quand même doit pouvoir chercher et trouver une issue » ; Albert de LA PRADELLE, *La Paix moderne : 1899-1945. De La Haye à San Francisco*, les Éditions internationales, Paris, 1947, 529 p, p.83

²¹⁶¹ Cité in Joe VERHOEVEN, « Les principales étapes de la protection internationale des minorités », RTDH, 1997, vol.30, pp.177-203, p.183

²¹⁶² La guerre de 1914-1918 est « une guerre d'idées », « le succès des uns ou des autres et de nature à assurer le maintien ou l'écroulement de certains principes » ; Albert de LA PRADELLE, *Les grands cas de la jurisprudence internationale : cours professés à la faculté de droit de Paris-Doctorat-Droit des gens (décembre 1937-mai 1938)*, Les éditions internationales, Paris, 1938, 352 p, p.37

²¹⁶³ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.142

²¹⁶⁴ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.58 (§122)

une guerre « totale ». En effet, le bilan humain de cette tragédie impressionne²¹⁶⁵ et les chiffres avancés sont vertigineux avec 74 millions de mobilisés, 10 millions de tués, 10 millions de mutilés, 19 millions de blessés (et/ou gazés), 7 millions de prisonniers, 10 millions de réfugiés, 9 millions d'orphelins et 5 millions de veuves²¹⁶⁶.

Néanmoins, au regard de ce drame, la responsabilité du déclenchement des hostilités ne peut être que multifactorielle²¹⁶⁷ : d'après le professeur Georges-Henri Soutou, il existe aujourd'hui un consensus qui la fait reposer sur des torts partagés. Il estime toutefois que « la plus lourde part » incombe à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, même si la Russie comme la France ont aussi la leur²¹⁶⁸. Louis Le Fur ne partage pas cette analyse. Après « un examen attentif » (« et impartial »), « la responsabilité des Alliés dans la guerre et les désastres qui l'ont accompagné » est selon lui, « une thèse insoutenable »²¹⁶⁹. Néanmoins, il reconnaît qu'il « est excessif » de la faire peser exclusivement sur les Empires centraux. Selon le professeur, il faut la chercher du côté des « idées dominantes de l'époque sur le droit international » et notamment sur « la souveraineté nationale » qui fait de la guerre « le mode normal de solution des conflits »²¹⁷⁰. Réunie à Paris dès 1919, la Conférence de la Paix a la lourde tâche de régler les causes immédiates du conflit et, pour que la paix soit pérenne, d'organiser un nouvel ordre des choses fondé sur la primauté du droit²¹⁷¹, conformément aux buts de guerre de l'Entente. Suivant cet objectif, et comme le prévoit le dernier des « quatorze Points » du président Wilson, l'organisation est créée²¹⁷². Avec la Société des Nations, les négociateurs réalisent ce qui avait été

²¹⁶⁵ Antonio TRUYOL y SERRA, Histoire du..., Op.cit, p.131

²¹⁶⁶ Dominique GAURIER, Histoire du..., Op.cit, p.490

²¹⁶⁷ Comme toutes les guerres, « en quelque sorte l'aboutissement fatal d'un état des choses » ; Antoine PILLET, Le traité de Paix à Versailles. Conférences faites au Collège libre de Sciences sociales, M. Rivière, Paris, 1920, 111 p, p.17

²¹⁶⁸ Georges-Henri SOUTOU, La Grande..., Op.cit, p.45

²¹⁶⁹ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.58 (§122). Si la France n'était pas intervenue, « c'était la paix » ajoute Louis Le Fur mais « dans l'esclavage, c'est-à-dire dans une situation pire que la guerre ; il y a des peuples qui veulent vivre libres, et il est difficile de [le] leur reprocher » ; Louis LE FUR, Ibid, p.57 (§120)

²¹⁷⁰ Louis LE FUR, Ibid, p.58 (§122)

²¹⁷¹ « Les souffrances d'une longue guerre due à un agresseur sans scrupules et poursuivie par lui avec un oubli complet des devoirs les plus élémentaires de l'humanité, ont donné un certain crédit à l'idée que le remède à ces maux doit être cherché dans la constitution d'une société des nations, société où la voix de la justice se ferait seule entendre et de laquelle tout recours à la force brutale serait banni, à la seule exception de la contrainte servant à procurer l'exécution des arrêts des magistrats de cette grande Union » ; Antoine PILLET, Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations ?, Félix Alcan, Paris, 1919, 12 p, p.3. Il n'y a « de paix véritable que sous le règne du droit » ; Léon BOURGEOIS, Pour la Société ..., Op.cit, pp.9-10

²¹⁷² Antonio TRUYOL y SERRA, Histoire du..., Op.cit, p.133

jusqu'à présent théorisé, espéré ou à peine expérimenté au cours des siècles précédents²¹⁷³. « Nous sommes dans une époque de réalisme » déclare à ce propos, le professeur La Pradelle devant ses élèves de doctorat²¹⁷⁴.

Le Pacte constitutif de la nouvelle organisation est signé le 28 juin 1919. L'objectif qu'elle poursuit est expressément mentionné dans son considérant : « développer la coopération entre les nations » et « leur garantir la paix et la sûreté [...] »²¹⁷⁵. Organisé en 26 articles, le traité ne contient pourtant que des clauses techniques²¹⁷⁶. Dans sa rédaction finale, il est dépouillé de toutes les références aux minorités (à l'exception peut-être du principe des mandats), à l'égalité et/ou au principe de non-discrimination, proposées notamment par la délégation japonaise. Ainsi, les clauses relatives aux minorités sont contenues dans cinq traités spécifiques (conclus entre 1919 et 1920), quatre chapitres intégrés dans les traités de paix (1919-1923), des accords particuliers et cinq déclarations²¹⁷⁷ suivant « une tradition déjà établie »²¹⁷⁸. Ce droit, généralisé et perfectionné, apparaît alors comme une compensation aux espoirs déçus pour des populations oubliées par la recomposition de l'Europe, portée par le principe des nationalités, elle-mêmes devenues une catégorie juridique à part, celle des minorités²¹⁷⁹. Malgré ses imperfections, ce système assure la protection des populations allogènes d'Autriche, de Pologne, de l'État serbe-croate-slovène, de Tchécoslovaquie, de Bulgarie, de Roumanie, de

²¹⁷³ Louis LE FUR, Précis de droit..., Op.cit, p.151. « Le mérite de Wilson n'est pas de l'avoir inventée, mais de l'avoir réalisée » ; Théodore RUYSSSEN, Pour ou contre la Société des Nations, éd. de la revue La Paix par le Droit, Nîmes, s.d, p.7

²¹⁷⁴ Albert de LA PRADELLE, Droit international public..., Op.cit, p.8 et p.13. Pour Maxime Leroy, « victime de la même fatalité que les autres siècles, le XIX^e n'a pas réalisé tous les beaux perfectionnements moraux que les théoriciens du progrès prophétisèrent » ; Maxime LEROY, La Société des..., Op.cit, p.12. Pourtant, « cette paix » estime Ferdinand Buisson dans un conférence donnée le 24 novembre 1918 au Grand Orient de France, « ne doit ressembler à aucune de celles que vous connaissez » ; Ferdinand BUISSON, La Paix de Wilson, Ligue des droits de l'Homme et du citoyen, Paris, 1918, 20 p, p.8

²¹⁷⁵ Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.76

²¹⁷⁶ Le Pacte de la SDN a un caractère technique dans la mesure où il tendait « à dégager la Société des contingences politiques européennes qui n'inspiraient au président Wilson ni intérêt, ni sympathie » ; Charles de VISSCHER, Ibid, p.77

²¹⁷⁷ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.19 (§95)

²¹⁷⁸ Pour Georges Clemenceau, « c'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen que lorsqu'un État est créé ou même lorsqu'un État déjà existant, reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective informelle des grandes puissances doit être accompagnée par l'assurance que cet État s'engagera sous forme d'une convention collective à observer certains principes de gouvernement » ; Charles de VISSCHER, « Unité d'État ... », Art.cit, p.327

²¹⁷⁹ Charles de VISSCHER, Ibid, pp.326-327. Il faut que les nationalités qui sont « depuis des siècles [...] les causes principales de la guerre, changent d'aspect » pour devenir « des facteurs essentiellement pacificateurs » ; Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, p.9. Alejandro ALVAREZ, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, p.7. Toutefois, d'après Mello Franco, la question des minorités est « toujours délicate et souvent pénible » : elle menace la stabilité et la paix, JO, octobre 1925, p.1352 ; cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.105. Pourtant, « nul ne saurait contester ni la générosité de l'intention qui dicta ces mesures de protection des minorités, ni la justification des appréhensions de leurs auteurs. Les animosités et les intolérances réciproques des « nationalités diverses [...] de l'Europe centrale et orientale sont trop connues » ; RAPPARD William Emmanuel, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.184. D'ailleurs, d'après Miroslas Gonsiorowski, les auteurs ayant critiqué le régime de protection des minorités seraient « très peu nombreux » ; Miroslas GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Tome II, Op.cit, p.51

Hongrie, de Grèce, de la Ville libre de Dantzig, des îles Åland, d'Albanie, des pays Baltes, de Turquie, de Memel, du territoire de Haute-Silésie, nominalement d'Arménie²¹⁸⁰ et enfin d'Irak²¹⁸¹.

Cependant, pour Olivier de Frouville, la nature « profondément contradictoire » de l'institution genevoise serait l'une des raisons de son échec. L'organisation laisse subsister « l'ambiguïté foncière du droit international des « nations civilisées » qui prétendent à l'universalité » mais qui est limité dans la pratique aux États européens, eux-mêmes catégorisés²¹⁸² entre États d'Europe de l'Ouest et ceux de l'Est, débiteurs d'obligations minoritaires. De plus, si le Pacte de la SDN est jumelé avec le traité de Versailles dont il constitue la Partie I, ce n'est pourtant qu'en 1926 que l'Allemagne finit par intégrer l'institution grâce au volontarisme de Gustav Stresemann²¹⁸³. Cependant, à l'exclusion de ces critiques, la nouvelle organisation représente aussi pour le droit international un saut qualitatif tout à fait considérable au regard ses devanciers²¹⁸⁴ et la prise de conscience d'une plus grande interdépendance²¹⁸⁵ dans le prolongement des conventions de 1899 et de 1907²¹⁸⁶ qui ont « ouvert une nouvelle époque, en se proposant d'étendre l'empire du

²¹⁸⁰ Pour André Mandelstam, « l'indépendance de l'Arménie a été entraînée dans l'écroulement de l'édifice peu solide du traité de Sèvres ». « En définitive » ajoute-t-il « l'attitude des Puissances alliées envers l'Arménie paraît contraire » : « à la coutume de l'intervention d'humanité dans le Proche-Orient » (1), « Aux promesses faites par elles aux Arméniens » (2) et « au Pacte de la Société des Nations » (3) ; MANDELSTAM André, *La Société des Nations...*, Op.cit, p.316 et p.326

²¹⁸¹ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.19 (§95)

²¹⁸² Olivier de FROUVILLE, *L'intangibilité...*, Op.cit, p.38. BASDEVANT Jules, « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments autres que les traités », RCADI, 1926, vol.V, tome 15, pp.535-669, p.568

²¹⁸³ Après les désillusions de 1919, l'Allemagne fait évoluer sa position concernant la SDN perçue jusqu'alors comme une institution au service des pays vainqueurs de la Grande Guerre. Le gouvernement allemand, dans un mémorandum de septembre 1924, réclame « l'application du principe d'égalité, ce qui signifiait, en raison de la qualité de grande Puissance du Reich, la certitude d'obtenir un siège permanent au Conseil » et sur ce point, « les réponses qu'il reçut » « furent satisfaisantes et inconditionnelles », à l'exception de celle du Brésil. Mais le texte demandait, outre la question de la culpabilité et des mandats coloniaux, la possibilité offerte à l'Allemagne de formuler des réserves au sujet de l'article XVI du Pacte en invoquant les obligations de désarmement imposées et sa situation géographique. Toutefois, « les réponses obtenues refusèrent » de faire droit à ces demandes. Cette exigence est de nouveau formulée, « sous une forme un peu atténuée », dans une note adressée au Conseil le 12 décembre 1924, qui répond « par une fin de non-recevoir » rendu seulement possible par les accords de Locarno et le compromis rapporté à l'annexe F de l'acte : « chacun des États membres est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire, et qui tienne compte de sa position géographique » ; Georges SCELLE, *Une crise de la Société des Nations : la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève (mars-septembre 1926)*, PUF, Paris, 1927, 254 p, pp.22-24

²¹⁸⁴ Pour le professeur Garner de l'université de Columbia, la plus grande partie du développement du droit international « a eu lieu pendant la brève période des douze années qui nous séparent de la fin de la Grande Guerre », car si le conflit a « retardé les progrès de la civilisation sous tant d'autres rapports », il a « révélé d'une façon frappante quelques-uns des défauts et faiblesses de l'ancien droit international » et a « fortifié la conviction » qu'il devait être reconstruit « sur des bases nouvelles et réadaptées » ; GARNER James Wilford, « Le développement et les tendances récentes du droit international », RCADI, 1931, Vol. 1, Tome 35, pp.605-714, p. 609 et p.611

²¹⁸⁵ Alejandro ALVAREZ, *Rapport concernant l'étude...*, Rap.cit, p.64

²¹⁸⁶ « Le siècle est ici en présence de son second effort en faveur de la paix. Au premier, il n'avait obtenu : sur le désarmement, que des vœux ; sur le tribunal, qu'un double nom de cour masquant pompeusement l'insuffisance d'une liste d'arbitres et le

droit et de la justice dans les rapports entre États »²¹⁸⁷. La protection instaurée par les traités d'après-guerre et leurs extensions, « constitue certainement un progrès » non seulement sur « le contenu des obligations imposées », mais aussi par « l'introduction de la garantie » permanente assurée par la SDN²¹⁸⁸. Toutefois pour Jacques Fouques-Duparc, le problème des minorités n'est « point tout entier dans l'avenir » et les populations souvent victimes de vexations, de déportations, de spoliations, « réclament aussi la liquidation du passé »²¹⁸⁹. Avec les traités de Versailles et de Sèvres est admis pour la première fois le principe « de la répression des faits de guerre » contraires au droit international et « la possibilité de punir un chef d'État »²¹⁹⁰. En effet, pour le professeur américain, James Wilford Garner, le « droit pénal international » devient même l'une des plus importantes « branches nouvelles du droit international »²¹⁹¹, qui s'enrichit matériellement. Or, il subsiste aussi une autre contradiction qui sera déterminante dans la paralysie future de la SDN : le nouvel ordre qui est instauré par les traités de paix repose sur « un présupposé idéologique implicite » de la démocratie libérale et de l'économie de marché²¹⁹². Cependant, du point de vue pratique, le fonctionnement de la nouvelle organisation est « loin de correspondre totalement aux canons du wilsonisme ». Finalement, le

vain fantôme d'une judicature sans juges. Dépouillé d'envergure, le régime de La Haye, timide envers un *statu quo* d'injustice, n'avait jamais osé s'élever du facultatif à l'obligatoire », mais « à la différence des conventions de La Haye [...] le Pacte associe les nations dans l'exercice d'une coopération consciente qui les unit autour d'un but. Ce but s'exprime catégoriquement dans un préambule, dont les termes, trop souvent oubliés, méritent d'être rappelés » ; Albert de LA PRADELLE, *La Paix...*, Op.cit, p.44. Il est possible de dire que « l'œuvre des Conférences de la Paix de La Haye représentait en quelque sorte le point culminant de l'évolution en droit international d'avant-guerre ». Pour la première fois, « dans l'histoire de l'organisation internationale, était ainsi créé un centre solide, qui allait servir de point de départ à tous les futurs progrès » ; Hans WEHBERG, « La contribution des Conférences de la Paix de La Haye au progrès du droit international », RCADI, 1931, vol.37, pp.533-664, p.533. La Conférence, écrit Louis Renault dès 1908, « a ainsi créé le premier organisme juridique permanent pour les rapports entre les États [...] on a beaucoup préparé pour l'avenir » ; Louis Renault, *L'œuvre de La Haye : 1899-1907*, Félix Alcan, Paris, 1908, 39 p, p.29

²¹⁸⁷ Alejandro ALVAREZ, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, p.57. C'est une période que Georges Scelle qualifie de « révolutionnaire » ; cité in Olivier de FROUVILLE, *L'intangibilité...*, Op.cit, p.37. En effet, c'est à ce moment « que s'accomplissent es premiers essais de constitutionnalisation de la société internationale » ; Olivier de FROUVILLE, *Ibid*, p.37

²¹⁸⁸ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.26 (§128)

²¹⁸⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.293

²¹⁹⁰ Didier REBUT, *Droit pénal...*, Op.cit, p.524 (§598) et p.537 (§915)

²¹⁹¹ James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.657

²¹⁹² Dominique GAURIER, *Histoire du...*, Op.cit, p.491. Louis Le Fur met en évidence les ambiguïtés possibles dans l'usage du terme de « démocratie » qui est susceptible « de recevoir les sens les plus divers, parfois opposés ». A côté « des anciennes démocraties libérales, des régimes comme le fascisme italien et le racisme allemand se réclament également de la démocratie, et chacun d'eux peut en effet affirmer avoir pour lui la grande majorité des citoyens » ; Louis LE FUR, « La démocratie et la crise de l'État », *Archives de Philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1934, vol. n°3 et 4, 49 p, p.47

décalage entre les États « avec le Concert européen » est moins grand « que ne l'aurait suggéré la rhétorique » du président américain²¹⁹³.

²¹⁹³ Georges-Henri SOUTOU, *La Grande...*, Op.cit, p.346 et p.356

Partie 2 : La garantie des droits

« Un jour viendra où le droit sera souverain du monde. »

[*Mirabeau*]²¹⁹⁴

« Messieurs, Charbonnier est maître chez lui. Nous sommes un État souverain [...] Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes, de nos pacifistes, de nos juifs et nous n'avons à subir de contrôle, ni de l'humanité, ni de la Société des Nations. » [*Josef Goebbels*]²¹⁹⁵

« Regardons derrière nous et voyons ce que nous avons successivement accepté ou abandonné. » [*Winston Churchill*]²¹⁹⁶

La SDN est née « de la révolte de la conscience humaine contre les folles destructions de la guerre »²¹⁹⁷. Sa vie de la SDN peut être divisée en trois périodes distinctes : à l'aide d'une métaphore, Emile Giraud qui est témoin en 1940 de son déclin, identifie d'abord celle de « l'enracinement » (1919-1925), puis celle de sa « floraison » (1925-1931)²¹⁹⁸ ; enfin, celle du déclin ou du « dessèchement »²¹⁹⁹.

Progressivement, la SDN s'affirme et se fortifie. Elle est d'ailleurs rapidement mise à l'épreuve²²⁰⁰. De nombreuses affaires qui se présentent à elle menacent directement une paix encore précaire. En effet, dès les premières années, l'institution genevoise intervient pour organiser l'administration de la Sarre, de la Ville libre de

²¹⁹⁴ *Mirabeau* ; cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.213. Louis LE FUR, « Le développement historique du droit international. De l'anarchie internationale à une communauté internationale organisée », RCADI, 1932, vol. III, tome 41, pp.505-601, p.553

²¹⁹⁵ Joseph Goebbels suivant l'intervention de René Cassin au sujet de la condition des Juifs en Allemagne, septembre 1933, SDN ; repris in Robert BADINTER, « Avant-propos », in Julian FERNANDEZ, Xavier PACREAU (dirs.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale : commentaire article par article*, Pedone, Paris, 2012, 2 tomes, 2459 p, pp. 9-11, p.9

²¹⁹⁶ Winston CHURCHILL, *Mémoires...*, Op.cit. p.171 (Chap. XV : « Prague, l'Albanie et la garantie à la Pologne »)

²¹⁹⁷ Théodore RUYSEN, *Pour et contre...*, Op.cit, p.23

²¹⁹⁸ Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, p.53

²¹⁹⁹ Emile GIRAUD, *Ibid*, p.53. Dans un cours de droit des gens dispensé en novembre 1932 à ses élèves de doctorat La Pradelle affirme : « jamais les relations internationales n'ont été si difficiles. Jamais il n'y eut au point de vue économique et au point de vue financier de crise comparable à celle qui nous étreint aujourd'hui » ; Albert de LA PRADELLE, « La justice internationale », 1^{re} leçon, in *Influence de la Société des Nations sur le développement du droit des gens : cours de doctorat, droit des gens (novembre 1932-mai 1933)*, les éditions internationales, 1933, 640 p, 26 p, p.4

²²⁰⁰ « Le monde actuel n'est pas une tente pour le repos des peuples », Joseph BARTHELEMY, « L'alerte polonaise », RPP, 1920, Tome CV, pp. 163-180, p.179

Dantzig, le redressement économique de l'Autriche, le règlement pacifique des conflits aux îles Åland et en Haute-Silésie et la mise en œuvre des mandats²²⁰¹. En vertu des traités terminatifs de 1919-1920, il lui revient aussi d'assurer la garde des clauses relatives aux minorités et le cas échéant de sanctionner toute violation en suivant un cadre processuel déterminé²²⁰². Ce système de protection des minorités fonctionnera de façon « à peu près convenable » jusqu'au début des années 1930²²⁰³. En parallèle, l'organisation élargie son champ d'action dans le domaine de la coopération économique, sanitaire, culturelle ou humanitaire²²⁰⁴ et surtout en faveur d'un *jus ad bellum* ambitieux²²⁰⁵.

L'organisation se montre impuissante lors des conflits en Mandchourie (1931-1932) et au Chaco entre la Bolivie et le Paraguay (1932-1935). Elle se montre incapable de réagir lorsque l'Allemagne, en mars 1935, répudie les clauses militaires du traité de Versailles ; lorsque l'Abyssinie est envahie en 1936 ; lorsque le traité de Locarno est violé la même année, lors de la guerre civile espagnole (1936-1939) ou de la seconde guerre sino-japonaise (1937)²²⁰⁶. Elle ne parvient pas non plus à offrir une réponse adaptée aux drames qui visent spécifiquement les minorités en Allemagne et dans les territoires sous son influence²²⁰⁷. Or, l'inopérance des sanctions rend caduc le caractère exécutoire des obligations conventionnelles qui constitue pourtant l'innovation majeure de l'organisation. L'arrivée en Europe de gouvernements autoritaires bouleverse « l'état des choses » créé par les traités et la pratique de la SDN, fondé sur la conciliation et le *statu quo*. Les accords de Munich actent cette renonciation au droit et emportent les derniers espoirs de paix. Ainsi, dans un article publié en 1938, Jean Pupier se demande comment les « principaux

²²⁰¹ Théodore RUYSSSEN, Pour et contre..., Op.cit, p.19

²²⁰² William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.181. René REYDELLET, La protection..., Op.cit, p.1. La « garantie utilise des moyens d'action juridico-politiques et judiciaires », Ivan BOEV, Introduction..., Op.cit, p.54

²²⁰³ Georges-Henri SOUTOU, La Grande..., Op.cit, p.338

²²⁰⁴ Antonio TRUYOL y SERRA, Histoire du..., Op.cit, p.137

²²⁰⁵ « C'est notamment l'idéologie de la sécurité collective qui est à la base de la Société des Nations, qui est la pierre fondamentale de la pensée wilsonienne » ; Joseph BARTHELEMY, « Politique intérieure et droit international », RCADI, 1937, vol.1, p.435

²²⁰⁶ Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, pp.57-58

²²⁰⁷ D'après Roser Cusso, « aucun signe d'intérêt pour les sujets traités n'apparaît dans les mémorandums lorsque la Section connaît directement le contexte des événements relatés, notamment la montée du nazisme. En effet, dans un résumé de son voyage à Dantzig, daté du 22 novembre 1935, Krabbe évoque « l'attitude extrêmement agressive du parti national-socialiste et du Sénat à l'égard des Juifs ». En outre, des menaces « de violence et d'envoi en camps de concentration » avaient été proférées contre l'opposition dans le *Vorposten*, organe de presse du parti » ; Roser CUSSO, « La défaite... », Art.cit, p.76. La politique hitlérienne, qui se place comme protectrice des populations allemandes d'Europe, contribue par son caractère impérialiste et racialisant à disqualifier un droit des minorités déjà fragilisé ; Jacqueline ROCHETTE, L'individu devant le droit international, éditions Montchrestien, 1956, 172 p, p.57

vainqueurs de la Grande Guerre » « en sont ils arrivés à céder devant l'Allemagne » pour consentir « ainsi à la ruine des traités de paix »²²⁰⁸.

²²⁰⁸Jean PUIER, « Les raisons psychologiques dans le jeu des partenaires de Munich », *L'Allemagne contemporaine*, 1938, Vol.9-10, pp.173-201, p.173. Robert REDSLOB, « Le drame des Sudètes et le droit des gens », *L'Allemagne contemporaine*, 1938, Vol.9-10, pp. 169-172, p.169

Titre 1. LA CLAUSE D'INTERET INTERNATIONAL

Rejetée hors du Pacte par la Conférence de la Paix²²⁰⁹, la protection des minorités relève de quatre instruments juridiques distincts qui « préfigurent », selon Frédéric Sudre, « les textes contemporains »²²¹⁰. Les principales stipulations qu'ils contiennent peuvent être regroupées en deux catégories : les clauses relatives à l'égalité de traitement et celles destinées à assurer la vitalité de leur identité²²¹¹. Sur ce dernier point, sans qu'elles ne reconnaissent intégralement leurs aspirations, ces mesures constituent une réalisation partielle du principe des nationalités. Or, s'il existe une certaine continuité avec les conventions antérieures²²¹², les rédacteurs prennent en compte les carences des traités du XIX^e siècle²²¹³ en introduisant un mécanisme original de garantie placé sous le contrôle de la SDN²²¹⁴. A ce titre, il revient à l'organisation, en vertu des articles 1^{er} et 12 du traité polonais d'assurer l'intangibilité et la bonne exécution des droits énoncés²²¹⁵. Cependant, ces mesures de sauvegarde mettent aussi en évidence les clivages qui existent entre les États d'Europe de l'Est, soumis à ces sujétions, et ceux d'Europe de l'Ouest qui en sont exonérés. Félix Bergmann rapporte une autre contradiction du système : les États liés trouvent que cette règle « constitue une ingérence intolérable », les minorités considèrent qu'elle « ne les protège pas suffisamment »²²¹⁶.

²²⁰⁹ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.18 (§92)

²²¹⁰ Frédéric SUDRE, *Droit européen...*, Op.cit, p.35

²²¹¹ CAPOTORTI Francesco, *Etude des droits...*, Rap.cit, p.20 (§100). ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.,

²²¹² Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.26 (§129)

²²¹³ Francesco CAPOTORTI, *Ibid*, p.18 (§93)

²²¹⁴ Athanase MOSKOV, *La garantie internationale en droit des minorités*, Emile Bruylant, LGDJ, Bruxelles, Paris, 1936, 234 p, p.79. En effet pour Boris Mirkine-Guetzevitch, « combien vaste est le domaine des relations internationales où l'individu est protégé par le règlement international qui, avant ne protégé que l'État » ; Boris MIKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.79

²²¹⁵ Frédéric SUDRE, *Droit européen...*, Op.cit, p.36. David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.152

²²¹⁶ Félix BERGMANN, *Le Pologne...*, Op.cit, p.6

Chapitre 5. La portée matérielle des droits reconnus

Le découpage des frontières n'a pas créé des zones parfaitement homogènes et il existe de nombreux « îlots ethniques »²²¹⁷ sur lesquels s'exercent une très forte pression émancipatrice ou au contraire assimilationniste. Dans la mesure où, d'après Mirosław Gonsiorowski, « seuls les États-nations constitués sur la base du principe des nationalités donnent des garanties effectives de la paix »²²¹⁸, la fin des troubles dans les États hétérogènes passe par la consolidation de leur unité nationale à l'aide de la protection internationale des minorités²²¹⁹. C'est cette *troisième voie* qui est privilégiée par la CPIJ dans son avis de 1923. En effet, pour la Cour, les garanties offertes par ces traités ont pour objectif de « tarir une source d'oppression, de récrimination et de conflit, [d'] empêcher les haines de races et de croyances de se manifester »²²²⁰ pour assurer aux différents groupes une coexistence pacifique. Matériellement ces traités visent à « accorder aux minorités l'égalité civile et politique » (§1), mais aussi à faciliter « la conservation de leurs particularités ethniques » contre le conformisme de la majorité (§2)²²²¹.

§1. L'égalité

La question de l'acquisition de la nationalité se trouve à « l'origine du problème »²²²² (A), dans la mesure où la qualité de national est la condition préalable au bénéfice d'une protection renforcée accordée aux minorités « au sens étroit » du terme²²²³. Mais, les rédacteurs de traités de paix vont aussi tirer les conséquences de l'échec de leurs devanciers pour la Roumanie, en élargissant le sceptre de protection

²²¹⁷ Henri HAUSER, *Le principe...*, Op.cit, pp.8-9. LAVERGNE Bernard, *Le principe des nationalités...*, Op.cit, p.38

²²¹⁸ GONSIOROWSKI Mirosław, *Société des Nations...*, Op.cit, p.29

²²¹⁹ GONSIOROWSKI Mirosław, *Ibid*, pp.29-30. ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.78. Pour Henri-Alexis Moulin, « la vitalité et la grandeur d'un pays » est le résultat de la « concorde » et de la « tolérance mutuelle de tous » ; MOULIN Henri-Alexis, *La théorie des nationalités...*, Op.cit, p.21

²²²⁰ CPIJ, avis du 10 septembre 1923, questions touchant les Colons d'origine Allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne. Avis du 10 septembre 1923, Série B, n°6, p.25 ; cité in CAVARE Louis, *Le Droit international...*, Op.cit, p.249

²²²¹ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.83

²²²² Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.205

²²²³ En effet, cette distinction est opérée par la CPIJ dans son avis sur les *nationaux polonais de Dantzig* (Publications de la Cour, série A/B, n°44, p.39). La Cour fait une distinction entre les minorités « dans le sens large » de celle « dans le sens étroit » de l'expression qui bénéficient notamment de l'égalité civile et politique et de garantie concernant l'enseignement ; FEINBERG Nathan, « La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale en matière de mandats et de minorités », RCADI, 1937, tome 59, vol.1, pp.591-705, p.636. Pour Jacques Fouques-Duparc, les membres d'une minorité s'ils « ne sont point ressortissants de l'État, ils ne constituent pas de minorités au sens exact du terme » ; FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...* Op.cit, p.205. ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.102

des traités afin d'assurer entre les membres, une égalité complète et générale, en fait et en droit²²²⁴ (B).

A. *L'acquisition de la nationalité*

D'après Jacques Fouques-Duparc, deux solutions sont offertes par les traités : accorder la nationalité aux membres de la minorité pour leur assurer « une place dans l'État auquel le sort les a liés » (1), ou au contraire, faciliter par convention l'émigration vers leur pays d'origine²²²⁵ (2). La première favorise la citoyenneté tandis que la seconde s'inscrit dans une approche ethnique. Or, l'immixtion du droit international dans cette question apporte un tempérament à une matière qui relève traditionnellement du domaine réservé de l'État, comme attribut de sa souveraineté²²²⁶. En effet, d'après le professeur Niboyet, si ces mesures sont assez classiques, les traités de paix ont essayé d'étendre une approche volontariste, qui tend (« parfois ») « autant que possible au droit de chacun à satisfaire la nationalité de son choix »²²²⁷. Cependant, si l'ensemble des traités de paix et les conventions bilatérales (« particuliers ») règlent pour les États créés ou transformés la question de la perte ou de l'acquisition de la nationalité, le traité de Lausanne de 1923 quant à lui ne contient aucune stipulation de ce type. Ainsi, les articles 30 à 36 intégrés dans la section II, Partie I, font seulement référence²²²⁸ aux populations turques détachées.

1. *La garantie contre l'arbitraire*

Prévue aux articles 3 alinéa 1 et 4 du traité polonais, reproduite dans les autres conventions (avec des nuances²²²⁹) et rendue nécessaire par les remaniements territoriaux, l'acquisition de la nationalité est accordée de plein droit (« et sans aucune formalité ») dans deux cas tenant au *Jus soli*²²³⁰ : selon le domicile de résidence (article 3 alinéa 1²²³¹) (qui comprend l'institution de l'indigénat

²²²⁴ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.453 (§761)

²²²⁵ Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.206

²²²⁶ Georges SCHELLE, Précis de..., Op.cit, p.220

²²²⁷ Jean Paulin NIBOYET, « La nationalité d'après les traités de paix qui ont mis fin à la Grande Guerre de 1914-1918 », RDILC, 1921, tome 2, pp.285-319, pp.286-288

²²²⁸ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, pp.82-83

²²²⁹ La formule « sous réserve des dispositions spéciales des Traités sous-mentionnés » est intégrée à l'article 3 alinéa 1^{er} des traités tchécoslovaque, roumain et du Royaume des serbes-croates et slovènes

²²³⁰ A l'inverse du *Jus sanguinis*, qui accorde la nationalité par filiation consacré par exemple, aux termes du §4 de la loi allemande sur la nationalité du 22 juillet 1913 ; ISAY Ernest, « De la nationalité », RCADI, 1924, Vol.I V, tome 5, pp. 429-468, p.436

²²³¹ Cette stipulation est insérée aux article 3 alinéa 1^{er} des traités tchécoslovaque, roumain, du Royaume des serbes-croates et slovènes, grec

(*pertinenza*)²²³²) ou selon la naissance au visa de l'article 4 pour les nationaux mentionnés²²³³ et de l'article 6 comme principe général²²³⁴. La CPJI dans un avis majeur rendu en 1923²²³⁵, constate que les traités « ont établi, dans certaines conditions, un droit à la nationalité des États liés par ces traités » placés sous la garantie de la SDN²²³⁶. Il s'agit d'éviter les risques d'apatridie (*Heimatlosat*) et/ou d'exclusion de certaines catégories de personnes²²³⁷, sur les seules considérations « de race, de religion ou de langue »²²³⁸. L'interprétation donnée par la Cour est stricte. En effet, selon les juges, poser des conditions supplémentaires à celles prévues par la convention ne reviendrait pas pour l'État à « interpréter » ce traité, mais à « le refaire »²²³⁹. L'avis donne aussi une définition de la notion de « domicile » visée par les articles 3 et 4 : il doit être entendu comme « un établissement sérieux, permanent, avec l'intention d'y rester »²²⁴⁰.

Cependant, les stipulations contenues dans le traité polonais, ne sont pas reproduites textuellement dans les autres textes. D'une part, les différentes conventions s'adaptent aux réalités locales en ne visant expressément que certaines populations. Ainsi, les articles 3 alinéa 1 et 4 des traités polonais et tchécoslovaque reconnaissent comme ressortissant « de plein droit et sans aucune formalité », « les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe » nées ou domiciliées sur le territoire polonais tel que reconnu par les traités (et sous réserve de stipulations contraires). L'article 3 du traité avec le Royaume des serbes-croates et

²²³² Articles 61 (section VII, Partie III) du traité de Trianon et articles 70 et 71 (plus strict) (section VI, Partie III) du traité de Saint-Germain. C'est un cas particulier propre au droit de l'ancienne Autriche-Hongrie. Comme le précise le professeur Niboyet, « dans les pays où il existe l'*indigénat* on peut parfaitement acquérir un domicile sans avoir l'*indigénat* et l'on peut aussi naître sans être indigène » ; NIBOYET Jean Paulin, « La nationalité... », Art.cit, p.293. Il existe une exception avec le Danemark qui semble reconnaître cette institution qui est entendue comme un « droit de citoyen » (article 112, section XII, Partie III du traité de Versailles)

²²³³ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.83. On retrouve ces stipulations aux articles 4 des traités tchécoslovaque, roumain, du Royaume des serbes-croates et slovènes et grec

²²³⁴ Ouvert par la naissance « à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité » (article 6). Cette stipulation se retrouve à l'article 6 de l'ensemble des traités des minorités conclus avec les Alliés mais aussi à l'article 65 du traité de Saint-Germain (section V, Partie III), à l'article 57 du traité de Trianon (section VI, Partie III), à l'article 52 du traité de Neuilly (section IV, Partie III) et à l'article 6 du traité avec la Tchécoslovaquie ; FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.213 (nbp 1)

²²³⁵ Série B, Recueil des avis consultatifs de la Cour, n°7, 15 septembre 1923, pp.15-17 et 21, avis sur l'acquisition de la nationalité polonaise

²²³⁶ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.84

²²³⁷ A ce titre, l'article 7 du traité avec la Roumanie vise expressément les populations Juives. Ainsi, la Roumanie s'engage « à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité ». Selon Ernst Isay, la situation de « nationalité double » ou au contraire de « non-nationalité » est un danger « tant pour les individus que pour les États qu'elle touche » ; ISAY Ernst, « De la nationalité », Art.cit, p.438. La question de l'apatridie est réglée ultérieurement par le protocole spécial relatif à l'apatridie

²²³⁸ Avis précité, pp.15-17 ; cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.84-85

²²³⁹ Avis précité, p.20 ; cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.86

²²⁴⁰ SCHELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.221

slovènes mentionne pour sa part les nationaux autrichiens, hongrois ou bulgares tandis que dans l'exemple grec ces changements de nationalités sont ouverts aux populations bulgares et turques et sont offerts aux Autrichiens et Hongrois dans le traité roumain. D'autre part, l'accès à la nationalité roumaine par le truchement de l'article 4 ne concerne que les personnes « nées sur les territoires qui sont transférés » par les traités avec l'Autriche et la Hongrie. Ce régime dérogatoire est aussi en œuvre en Grèce mais, il est étendu aux articles 3 et 4²²⁴¹. Cependant, le domicile « des parents au moment de la naissance » (avis de la CPJI²²⁴²) est une condition cumulative exigée entre en jeu pour l'application de l'article 4 du traité avec la Pologne que l'on retrouve dans les autres conventions²²⁴³. Ces dispositions complètent les engagements bilatéraux contenus dans les traités de paix qui substituent à la notion de « domicile » visée par la qualité de « ressortissants » alors garantie²²⁴⁴.

Certains traités posent aussi comme exigence complémentaire une condition de temps et/ou de durée²²⁴⁵ qui marque la volonté chez les rédacteurs de valoriser un certain attachement au territoire²²⁴⁶ qui s'exprime tout particulièrement avec le régime particulier instauré pour l'Alsace-Lorraine²²⁴⁷. Ainsi, le traité de Versailles pose comme exigence pour les Allemands une installation en Pologne antérieure au 1^{er} janvier 1908²²⁴⁸ (article 91, section VIII, Partie III du traité de Versailles). Dans le

²²⁴¹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.86

²²⁴² Avis précité, p.21 ; cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.87

²²⁴³ Mais pour l'article 71 (section VI, Partie III) du traité de Saint-Germain, c'est une condition d'origine par la naissance qui est exigée en complément de l'indigénat

²²⁴⁴ Articles 36 (section 1^{er}, Partie III) et 91 (section VIII, Partie III) du traité de Versailles, à l'article 39 (section 1, Partie III) et à l'article 44 (section 2, Partie III) du traité de Neuilly. Dans le traité de Sèvres, il est fait référence aux « sujets » (article 102, section IX, 1^o, Partie III) et « ressortissants dans le traité de Lausanne (article 21, Partie I)

²²⁴⁵ MANDELSTAM André, Ibid, pp.86-87

²²⁴⁶ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.208

²²⁴⁷ Le traité de Versailles fait reposer le changement de nationalité sur « un lien antérieur de nationalité ». C'est un critérium « inédit » selon Niboyet. Les individus devenant français sont ceux « qui ont été Français jusqu'au Traité de Francfort de 1871 » ou leurs descendants « légitimes ou naturels ». Les personnes qui peuvent réclamer la nationalité française sont visées par le §2 de l'Annexe au traité de Versailles (en vertu de l'article 53, section V, Partie III du traité de Versailles) :

« 1° Toute personne non réintégrée aux termes du paragraphe 1, et qui a, parmi ses ascendants, un Français ou une Française ayant perdu la nationalité française dans les conditions prévues audit paragraphe ;

2° Tout étranger, non ressortissant d'un État allemand, qui a acquis l'indigénat alsacien-lorrain avant le 3 août 1914 ; 3° Tout Allemand domicilié en Alsace-Lorraine, s'il y est domicilié depuis une date antérieure au 15 juillet 1870, ou si un de ses ascendants était à cette date domicilié en Alsace-Lorraine ; 4° Tout Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine, qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la guerre actuelle, ainsi que ses descendants ; 5° Toute personne née en Alsace-Lorraine avant le 10 mai 1871 de parents étrangers, ainsi que ses descendants ; 6° Le conjoint de toute personne soit réintégré en vertu du paragraphe 1er, soit réclamant et obtenant la nationalité française aux termes des dispositions précédentes » ; NIBOYET Jean Paulin, « La nationalité... », Art.cit, p.290 et pp.312-315. WEISS André, Manuel de Droit international privé, Recueil Sirey, Paris, 1925, 737 p, pp.197-199

²²⁴⁸ En 1908, l'Allemagne a édicté « des lois permettant d'exproprier les Polonais dans la Pologne allemande pour y établir des colonies » ; PILLAUT Julien, « Les question de nationalité dans les traits de paix de 1919-1920 avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie », RDIPDPI, 1921, vol. XVII, pp.1-19, p.1

traité de Saint-Germain, l'indigénat est fixé au 24 mai 1915 pour la nationalité italienne (article 71, section VI, Partie III) et au 1^{er} janvier 1910 pour les territoires transférés soit à la Tchécoslovaquie, soit à l'État des serbes-croates et slovènes (article 76, section VI, Partie III) associé à l'article 62 du traité de Trianon (section VII, Partie III). Elle est établie au 1^{er} janvier 1913 par le traité de Neuilly, pour les ressortissants bulgares établis sur les territoires attribués à l'État serbe-croate-slovène (article 39, section I, Partie III) et ceux accordés à la Grèce (article 44, section 2, Partie III)²²⁴⁹. L'article 21 alinéa 1^{er} (section I, Partie I) du traité de Lausanne fixe pour les ressortissants turcs de Chypre cet établissement à la date du 5 novembre 1914. Elle est établie au 1^{er} octobre 1918 pour le Slesvig (article 112, section XII, Partie III du traité de Versailles) pour acquérir « l'indigénat (droit de citoyen) danois ». Dans le traité de Versailles à l'article 36 alinéa 2 (section I, Partie III) au sujet de l'obtention de la nationalité belge, c'est le début de la guerre (1^{er} août 1914) qui est choisie comme seuil. Enfin, le traité de Sèvres stipule que la nationalité égyptienne est ouverte aux sujets ottomans établis sur le territoire au 18 décembre 1914 (article 102, section IX, 1^o, Partie III)²²⁵⁰. Mais cette faculté est absente du traité de Lausanne. Ainsi, pour les individus ne répondant pas à ce critère, l'acquisition de la nationalité est soumise à l'appréciation de l'État intéressé par la voie du droit commun de la naturalisation²²⁵¹. Cependant, le bénéfice de cette nouvelle nationalité accordé en vertu de ces articles peut être répudié dans un délai de deux ans par les personnes intéressées qui retrouvent alors leurs nationalités primitives.

Mais, Jacques Fouques-Duparc estime que ces stipulations peuvent produire l'effet inverse en créant un conflit de nationalités. Malgré la formulation négative introduite aux articles 64 (« qui ne sont pas ressortissants d'un autre État ») et 65 (toute « personne ne pouvant se prévaloir, par sa naissance, d'une autre nationalité ») du traité de Saint-Germain (section V, Partie III), les textes sont imparfaits. En effet,

²²⁴⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.208

²²⁵⁰ Jean Paulin NIBOYET, « La nationalité... », Art.cit, pp.306-307

²²⁵¹ Cette compétence est visée aux articles 71 (implicitement) à 73 et à l'article 76 du traité de Saint-Germain. Mais aussi, à l'article 62 (alinéa 1) du traité de Trianon et aux alinéas 2 des articles 39 et 44 du traité de Neuilly et 91 du traité de Versailles. L'article 117 (section IX, 2^o, Partie III) du traité de Sèvres reproduit en partie à l'article 21 aliéna 1^{er} (section I, Partie I) du traité de Lausanne, stipule que « les ressortissants ottomans » / « turcs » de Chypre pour le second texte, « acquerront, dans les conditions de la loi locale, la nationalité britannique », excluant toute nationalisation de plein droit. Pour le professeur Niboyet, cette disposition (en l'espèce tirée du traité de Sèvres) est « unique » car « pour tous les territoires ayant fait l'objet de cessions à la suite de la grande guerre, il y a toujours *certain*s individus dénationalisés de plein droit » ; NIBOYET Jean Paulin, « La nationalité... », Art.cit, p.295. A l'inverse, l'article 105 (section XI, Partie III) du traité de Versailles concernant le territoire de Dantzig (article 100, section XI, Partie III), les ressortissants allemands qui y sont domiciliés « perdront, ipso facto, la nationalité allemande, en vue de devenir nationaux de la ville libre de Dantzig »

il prend comme exemple pour illustrer ses remarques, celui d'un ressortissant autrichien, mais né dans les Sudètes (territoire attribué à la Tchécoslovaquie), de parents ayant leur indigénat au moment des traités de paix, lui ayant le sien dans une ville d'Autriche allemande. Or, en application de l'article 4 alinéa 1 du traité avec la Tchécoslovaquie et suivant l'hypothèse donnée, eu égard aux conditions de l'article 64 précité, l'individu aura deux nationalités²²⁵². Il ne semble pas en effet que l'attribution de la nationalité par la naissance active l'exception dudit article prévu par le traité de Saint-Germain et il n'y aurait pas selon l'auteur de disposition qui lui permette de rejeter sa nationalité autrichienne. Le traité de Brünn conclu le 7 juin 1920 entre les deux pays doit régler cette question²²⁵³. Ainsi, son article 6 opère une distinction « par catégories d'individus » : pour le premier groupe, qui comprend les individus ayant acquis l'indigénat avant le 28 octobre 1918 (alinéa 3), les stipulations de l'article 64 précité du traité de Saint-Germain sont applicables. Le deuxième groupe de personnes sont celles qui ont une résidence habituelle dans la République d'Autriche suivant qu'elles aient acquis l'indigénat dans une commune autrichienne entre le 28 octobre 1918 et le 28 février 1919 (a), qu'elles l'aient sollicité avant le 28 février 1919 et l'aient obtenu avant le 31 octobre 1919 (b) ou qu'elles l'aient obtenu après un séjour de dix ans suivant les modalités du §2 de la loi du 5 décembre 1896, antérieurement au 28 février 1919 et l'aient acquis avant le 31 août 1919 (c). Or, ces garanties reconnues pour l'attribution et les « candidatures »²²⁵⁴ de nationalités²²⁵⁵ ont pour corollaire, le droit d'option.

2. *L'option de nationalité et la liberté d'émigrer*

Dans son cours à l'Académie de Droit international, Joseph Kunz présente les clauses d'option comme un problème « d'une grande portée pratique » et en même temps un « problème théorique très intéressant » dont l'histoire est intimement liée à celle du droit international moderne²²⁵⁶. Cependant, devant l'importance des

²²⁵² FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.210

²²⁵³ Cité in FOUQUES-DUPARC Jacques, *Ibid*, pp.210-211

²²⁵⁴ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.220

²²⁵⁵ Les États se sont engagés à respecter ces changements de nationalités aux articles 278 (section I, chapitre IV, Partie X) du traité de Versailles, à l'article 230 (section I, chapitre IV, Partie X) du traité de Saint-Germain, à l'article 158 (section I, chapitre IV, Partie IX) du traité de Neuilly, à l'article 213 du traité de Trianon (section I, chapitre IV, Partie X) et à l'article 128 (section XII, Partie III) du traité de Sèvres. NIBOYET Jean Paulin, « La nationalité... », Art.cit, p.317 (nbp 1)

²²⁵⁶ L'auteur distingue deux temps : l'option de nationalité de forme ancienne (1640-1839), qui est une clause de libre émigration, ouvert à tous les habitants, sans distinction de nationalité sur la base exclusive du domicile. Encore limitée c'est

remaniements territoriaux de l'après-guerre²²⁵⁷, de telles stipulations vont être intégrées dans les traités de 1919-1920. Ainsi, ce droit prévu aux articles 3 aliéna 2 et 3 du traité avec la Pologne est reproduit à l'article 3 des conventions signées avec la Tchécoslovaquie, l'État serbe-croato-slovène, la Roumanie et la Grèce. Une telle mesure est intégrée dans les principaux traités de paix au visa des articles 85 (section VII, Partie III), 91 (section VIII, Partie III), 106 (section XI, Partie III) et 113 (section XII, Partie III) du traité de Versailles, des articles 72 et 78 à 82 (section VI, Partie III) du traité de Saint-Germain, des articles 63 à 66 (section VII, Partie III) du traité de Trianon, des articles 40 (section I, Partie III) et 45 (section II, Partie III) et 56 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, des articles 103 à 105 (section IX, 1°, Partie III) et 124 à 127 (section XII, Partie III) du traité de Sèvres et aux articles 21 (section I, Partie I) et 31 à 36 (section II, Partie I) du traité de Lausanne²²⁵⁸.

D'après les traités, l'option est offerte pour les personnes de plus de 18 ans, à « toute autre nationalité qui leur serait ouverte » suivant les conditions posées par les traités de paix²²⁵⁹ (article 3 alinéa 2 du traité polonais). L'option étant collective, sa levée par le mari entraîne automatiquement celle de la femme, et celle des parents emporte celle des enfants « âgés de moins de dix-huit ans ». Cependant, dans l'hypothèse où la femme, les enfants et le mari seraient installés sur des territoires différents, en l'absence de précision par les traités, il serait possible de faire jouer « la fiction d'après laquelle la femme et les enfants ont leur domicile légal chez le

une exception à la règle de Pothier qui s'imposait alors. La seconde forme part de 1839 et s'étend jusqu'à la fin de la Grande Guerre ; KUNZ Joseph Laurenz, « L'option de nationalité », RCADI, 1930, Vol. I, tome 31, pp. 111-175, p.111 et pp. 115 (nbp 2) -116 et p.118. FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.213

²²⁵⁷ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.103

²²⁵⁸ Il y a des dispositions communes à l'ensemble des traités, exception faites du cas particulier de l'Alsace-Lorraine, réglé par le traité de Versailles, ou de celui du traité de Riga (article VI, alinéa 4) ; KUNZ Joseph Laurenz, « L'option... », Art.cit, p.147 (nbp 2)

²²⁵⁹ A titre d'exemple, à l'article 85 précité du traité de Versailles, il est exigé cumulativement, une condition de délai (« de deux ans à dater de la mise en vigueur du présent traité »), de nationalité (« ressortissants allemands »), d'âge (« de plus de 18 ans ») et de résidence (« établis sur l'un quelconque des territoires reconnus comme faisant partie de l'État tchécoslovaque »). Dans les anciens territoires habsbourgeois ce droit est reconnu à toutes « les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population » (article 80 précité du traité de Saint-Germain, article 64 précité du traité de Trianon). C'est la « race » qui est retenue comme critère distinctif aux articles 125 précité du traité de Sèvres et 32 précité du traité de Lausanne. Mais au visa de l'article 34 précité du traité de Lausanne, les rédacteurs ont ajouté pour « les ressortissants turcs, âgés de plus de dix-huit ans, originaires d'un territoire détaché de la Turquie en vertu du présent Traité, et qui, au moment de la mise en vigueur de celui-ci, sont, établis à l'étranger », à la condition de « race », le consentement de l'État qui exerce l'autorité sur le territoire dont ils sont originaires est exigée et sous réserve d'accord. Le traité de Brunn retient à l'article 9 comme interprétation du traité de Saint-Germain, « la langue » comme « le signe le plus démonstratif du lien national » ; cité in FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.214

mari »²²⁶⁰. Ce droit est ouvert pendant un délai soit de « deux ans, à dater de la mise en vigueur du présent traité »²²⁶¹ (traités de Versailles et de Neuilly) soit « d'un an » (article 78 précité du traité de Saint-Germain, article 63 précité du traité de Trianon²²⁶²) ou d'à peine « six mois » (articles 79²²⁶³ et 80²²⁶⁴ précités du traité de Saint-Germain, article 64 du traité de Trianon). Cependant, l'option est assortie pour les personnes intéressées d'une obligation d'émigration²²⁶⁵ sous « douze mois » dans « l'État en faveur duquel elles auront opté » (article 85 alinéas 3 et 4 précité du traité de Versailles²²⁶⁶). Pour des raisons pratiques, cette exigence est portée à trois ans par le traité de Brünn (article 14) qui prévoit aussi pour l'optant des « séjours momentanés » dans son ancien territoire de résidence (article 13§3)²²⁶⁷. Néanmoins, il existe en dehors même « des entraves légales et administratives », des obstacles matériels à cette mobilité²²⁶⁸. Ainsi, ces mesures sont assorties de garanties qui visent à leur assurer une plus grande sécurité juridique, et donc une plus grande loyauté dans leur décision d'opter²²⁶⁹, concernant la gestion de leurs biens immobiliers qu'ils « seront libres de conserver » et du transport de leurs biens mobiliers (article 3 alinéa 3 du traité avec la Pologne²²⁷⁰). Le traité gréco-bulgare (prévu à l'article 56 alinéa 2,

²²⁶⁰ PILLAUT Julien, « Les questions de nationalité... », Art.cit, p.3

²²⁶¹ La date de déclenchement qui est retenue n'est pas la même au visa l'article 113 précité du traité de Versailles : « Dans un délai de deux ans à partir du jour où la souveraineté sur tout ou partie des territoires soumis au plébiscite aura fait retour au Danemark »

²²⁶² Cette condition est reproduite à l'article 125 précité du traité de Sèvres et à l'article 21 précité, du traité de Lausanne avec une exception au visa de l'article 31, un délai de 2 ans est retenu pour les personnes établies « sur un territoire détaché de la Turquie »

²²⁶³ « Les habitants appelés à voter dans un plébiscite prévu par le présent Traité auront la faculté, pendant une période de six mois après l'attribution définitive de la région où le plébiscite a eu lieu, d'opter pour la nationalité de l'État auquel cette région n'est pas attribuée [...] »

²²⁶⁴ « Les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'État serbe-croate-slovène ou l'État tchécoslovaque, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race qu'elles. Les dispositions de l'article 78, concernant l'exercice du droit d'option, seront applicables à l'exercice du droit reconnu par le présent article »

²²⁶⁵ Les rédacteurs ont intégré dans le traité de Lausanne au visa de l'article 38 alinéa 3 (section III, Partie D), « la liberté de circulation et d'émigration » pour les populations non-musulmanes sous réserve de mesures générales localisées ou non et justifiées pour des motifs de « défense nationale ou pour le maintien de l'ordre public »

²²⁶⁶ Article 91 alinéa 6 précité, article 106 alinéa 3 précité, article 113 alinéa 5 précité du traité de Versailles, article 78 alinéa 3 précité du traité de Saint-Germain, articles 63 alinéa 3 et 64 précités du traité de Trianon, articles 40 alinéa 3 précité et 45 alinéa 3 précité du traité de Neuilly, articles 105 alinéa 3 et 126 alinéa 1 du traité de Sèvres, article 33 alinéa 1 précité du traité de Lausanne et article 3 alinéa 3 du traité avec la Pologne et reproduit dans les autres traités avec les États Alliés

²²⁶⁷ D'après Jacques Fouques-Duparc, ce délai supplémentaire est dû à « la crise des logements » ; FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.215 (nbp 3)

²²⁶⁸ FOUQUES-DUPARC Jacques, *Ibid*, pp.215-126

²²⁶⁹ Article 5 du traité avec la Pologne

²²⁷⁰ « [...] Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire polonais. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie ». Cette stipulation est reproduite dans l'ensemble des traités de paix : article 85 alinéa 4 précité, article 91 alinéas 7 et 8 précité, article 106 alinéa 4 précité, 113 alinéa 6 précité du traité de Versailles, article 78 alinéas 4 et 5 précité du traité de Saint-Germain, article 63

section IV, Partie III du traité de Neuilly) du 27 novembre 1919 relatif à « l'émigration réciproque et volontaire »²²⁷¹ va plus loin concernant la liquidation des biens fonciers de quelque nature qu'ils soient en instaurant une commission mixte (article 6), prévue par l'article 9 (article 7). Sur le principe, l'État rachète le bien des émigrants par le truchement de la Commission qui en estime la valeur et procède à l'indemnisation ou à l'avance des fonds aux particuliers (articles 10 et 11)²²⁷² destinés à faciliter leur réinstallation.

Cette procédure d'option reproduite dans l'ensemble des conventions d'Europe centrale et orientale, est « très séduisante » et « offre ainsi une solution au problème des minorités » selon Jacques Fouques-Duparc, du moins en théorie. En effet, deux conditions doivent être réunies : la réciprocité et le volontariat²²⁷³. La réciprocité est une garantie d'équilibre notamment pour les finances publiques de l'État ayant la population minoritaire la plus forte (par exemple la Tchécoslovaquie et l'Autriche). Une émigration contrainte à l'instar de la Convention de 1923 conclue entre la Turquie et la Grèce, est « une atteinte aux droits de l'individu »²²⁷⁴ mais surtout, un « fort regrettable pas en arrière » pour le droit international²²⁷⁵.

B. Les droits individuels et les clauses générales de non-discrimination

L'engagement pris par l'État signataire en vertu de l'article 2 alinéa 1^{er} du traité avec la Pologne d'accorder à tous les habitants la « pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté » sans « distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion » pose les bases d'un principe général de non-discrimination (1). Cette clause reproduite dans l'ensemble des traités est complétée à

alinéas 4 et 5 précité du traité de Trianon, article 40 alinéa 4 précité, article 45 alinéa 4 précité du traité de Neuilly, article 126 alinéas 2 et 3 précité du traité de Sèvres, article 33 alinéas 2 et 3 du traité de Lausanne

²²⁷¹ En vertu de l'article 143 alinéa 2 (Partie IV) du traité de Sèvres, la Turquie ne peut se prévaloir de l'article 16 de la Convention. Les modalités du changement de nationalité, conditionné en l'espèce par le départ et non par le changement initial de nationalité sont visées à l'article 5 de la Convention combiné à l'article 1 (liberté d'émigrer) et aux articles 2 et 3 (effectivité de ce droit)

²²⁷² FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.218

²²⁷³ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.218

²²⁷⁴ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.219

²²⁷⁵ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.91

l'alinéa suivant par la reconnaissance de la liberté de culte et de son corollaire, la liberté de conscience (2).

1. *L'égalité civile et politique*

L'article 7 alinéa 1^{er} du traité polonais qui établit l'égalité civile et politique entre tous les ressortissants est associée, au visa du même article, au principe de non-discrimination (« sans distinction de race, de langage ou de religion »). Pour assurer une protection adéquate, les rédacteurs l'ont complété de l'article 8 visant spécifiquement les « ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue ». Ainsi, ces mesures qui consacrent une égalité en droit et de traitement (réelle) ont des correspondances avec tous les traités de 1919/1920²²⁷⁶. Or, comme le fait remarquer André Mandelstam, seule la rédaction de l'article 39 alinéa 1 (section III, Partie I) du traité de Lausanne est distincte. En effet, il stipule que les « ressortissants turcs appartenant aux minorités non-musulmanes jouiront des mêmes droits civils et politiques que les musulmans ». Selon lui, cette différence doit être interprétée comme une volonté de n'accorder, sur demande de la délégation turque, cette garantie qu'aux seuls « non-musulmans » au détriment des Arabes, des Kurdes et des populations circassiennes²²⁷⁷.

En Europe centrale et orientale, les réformes agraires qui interviennent après-guerre dans presque tous les pays européens²²⁷⁸ constituent un formidable moyen de transformation du tissu économique et de la sociologie des territoires. Elles répondent aussi dans certains États, à l'objectif de renforcer une unité nationale en bouleversant « fortement le système de domination en vigueur » laissé en héritage²²⁷⁹. Cette démarche qui répond au préalable à l'exigence réelle d'opérer une redistribution foncière destinée à apaiser les tensions sociales et à moderniser le secteur agricole

²²⁷⁶ On retrouve les stipulations contenues aux articles 7 alinéa 1^{er} et 8 dans les articles 7 et 8 du traité serbe-croate-slovène, grec et tchécoslovaque, 8 et 9 du traité roumain, 53 alinéa 1^{er} et 54 (section IV, Partie III du traité de Neuilly), 58 alinéa 1^{er} et 58 alinéa 8 (section VI, Partie III du traité de Trianon), 66 alinéa 1^{er} et 67 (section V, Partie III du traité de Saint-Germain), 145 alinéa 1^{er} et 147 (Partie IV) du traité de Sèvres et 39 alinéa 2 et 40 (section III, Partie I du traité de Lausanne)

²²⁷⁷ MANDELSTAM André, Ibid, pp.92-93

²²⁷⁸ JOUSSE Pierre, Les tendances des réformes agraires dans l'Europe centrale et l'Europe méridionale (1918-1924), thèse pour le doctorat, Université de Caen, Faculté de droit, Imp. Saint-Denis, Niort, 1925, 238 p, p.19

²²⁷⁹ GIORDANO Christian, « Réformes agraires et tensions ethniques en Europe centrale et orientale », in « Exclusions », Études rurales, 2001, vol.159-160, pp.205-228, p.208. Dans plusieurs États qui ont réalisés ces réformes, il existe « de fortes rivalités entre nationalités différentes » (p.68). Parfois le législateur « a voulu transformer la réforme agraire en instrument de lutte contre les allogènes et s'en est servi comme d'un moyen commode d'assurer l'unité nationale en enlevant aux minorités les biens fonciers qui assuraient leur influence » (pp.68-69, pp.182-183); JOUSSE Pierre, Les tendances des réformes

finit par s'ethniser « sous l'influence des nationalismes grandissants »²²⁸⁰. Une telle différence de traitement contrevient alors à l'obligation internationale d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'à la sauvegarde de la propriété privée indirectement protégée par les traités²²⁸¹.

Dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, l'affaire dite « des colons d'origine allemande » portée à la connaissance de la SDN, met en évidence la complexité d'un contentieux dont l'origine directe remonte à la loi prussienne du 26 avril 1886 destinée à encourager la colonisation des provinces de Prusse occidentale et de la Posnanie. Par une loi du 14 juillet 1920, le gouvernement polonais fait annuler les contrats « spéciaux (*Rentengutsverträge*) ou de baux (*Pachtverträge*) » conclus sur les territoires transférés avant l'armistice du 11 novembre 1918 entre l'État prussien et les colons devenus polonais²²⁸². Cette législation s'inscrit dans un contexte de profond déséquilibre du monde agricole, entre une structure dominante qui peut être qualifiée de « latifundisme-minifundisme » et par opposition, 4 millions (environ) de travailleurs agricoles sans terre. De plus, selon les données de 1921, 65% des propriétaires ne possèdent que de petites parcelles, souvent inférieures à 5 hectares²²⁸³. Or, l'*Association allemande pour la sauvegarde des droits des minorités* qui porte l'affaire à la connaissance de la SDN dénonce le caractère ciblé dans la pratique des expulsions prononcées en vertu des articles 2 et 5 de la loi polonaise. Saisie pour avis, la CPJI estime que cette législation soumet la population minoritaire « à un traitement différentiel préjudiciable à leurs intérêts » qui contrevient aux garanties prévues par les articles 7 et 8 du traité polonais (CPJI, avis 10 septembre 1923)²²⁸⁴ et à la sauvegarde des droits acquis avant le transfert de souveraineté²²⁸⁵, sans pour autant faire de ce principe un PGD au sens de l'article 38 du Statut de la CPJI. La Cour rappelle qu'un texte d'apparence égalitaire, ne saurait justifier en pratique un traitement discriminatoire indirect²²⁸⁶, une exigence qui est précisée par la Cour dans un avis de 1935. Néanmoins, pour les juges de La Haye, si l'égalité

²²⁸⁰ GIORDANO Christian, « Réformes agraires... », Art.cit, p.209

²²⁸¹ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, pp.222-223

²²⁸² MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.96

²²⁸³ GIORDANO Christian, « Réformes agraires... », Art.cit, p.210

²²⁸⁴ Avis consultatif de la Cour Permanente, CPJI, n°6, pp.23-25, pp.36-37 et p.43 ; in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.97-99

²²⁸⁵ CAVAGLIERI Arrigo, La notion de droits acquis et son application en droit international public, A.Pedone, Paris, 1931, 40 p, p.5

²²⁸⁶ GUILLAUME Gilbert, « La Cour Internationale de Justice et les Droits de l'Homme (séminaire de Bali-12, 13 juillet 2001) », Droits fondamentaux, 2001, n°1, pp.23-29, p.24

« exclut toute discrimination », l'égalité en fait peut néanmoins, « rendre nécessaires des traitements différents » pour rééquilibrer « des situations différentes »²²⁸⁷ justifiant les droits spéciaux accordés aux minorités. Pourtant, le règlement de l'affaire par accord entre le Comité du Conseil et le gouvernement polonais incriminé est selon Georges Scelle, une solution « juridiquement peu satisfaisante »²²⁸⁸. Il ajoute que les jugements « intervenus sur la base d'une loi nulle en Droit ne devaient pas être maintenus »²²⁸⁹.

L'avis de la Cour « relatif à l'interprétation des clauses » de minorité contenues dans les traités polonais, « offre une précieuse analogie »²²⁹⁰ avec l'affaire du « numerus clausus » pour les établissements d'enseignement supérieur²²⁹¹, adopté en Hongrie par le gouvernement Horthy (loi n° XXV de 1920). Avec cette nouvelle législation, les autorités font plafonner la représentation « des étudiants de race et de nationalité différentes » au prorata de leur poids démographique. Ainsi, la population juive qui est intégrée au calcul, environ 5²²⁹² à 6%²²⁹³ de la population totale du pays, n'aura qu'un pourcentage de places disponibles dans les facultés, qu'équivalentes à leur représentation au sein de l'État (au moins aux neuf dixièmes). Alors qu'elle pesait avant quota, 25% des étudiants pour l'année universitaire 1913-1914²²⁹⁴. Les associations requérantes²²⁹⁵ soulèvent auprès de la SDN, qu'une telle mesure viole les engagements internationaux contractés à Trianon par la Hongrie. En effet, d'après la pétition du *Joint Foreign Committee*, l'État s'est engagé le 4 juin 1920 à accorder à tous les ressortissants hongrois, qualité accordée suivant les modalités fixées par les articles 56 (section VI, Partie III) et 57 (section VI, Partie III), l'égalité civile et politique sans discrimination aucune (article 58, section VI, Partie III du traité de Trianon). La pétition française conteste de son côté, la qualification retenue faisant de

²²⁸⁷ Avis consultatif de la Cour Permanente relatif aux écoles minoritaires en Albanie, CPJI, 1935, n°64, série A/B, p.19 ; cité in LEUPRECHT Peter, « Le Conseil de l'Europe et les droits des minorités », in Les droits des minorités, Les Cahiers du droit, 1986, Volume 27, n° 1, pp.203-213, p.211

²²⁸⁸ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.224. MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.99

²²⁸⁹ SCELLE Georges, Ibid, p.224

²²⁹⁰ BELLOT Hugh H.L, « Avis du Dr Hugh Bellot sur la validité de la loi du « Numerus Clausus » », Annexe V, In Minorités Juives en Hongrie : communication (avec Annexes) de M. Lucien Wolf au sujet de la loi hongroise XXV, 1920, sur le « Numerus Clausus », SDN, C.273.1925.I, 41/41456/17190-41/44164/17190, pp.7-9, p.8

²²⁹¹ J. O de la SDN, novembre 1922 (2^e partie), pp.1205 et 1425-1426 ; février 1923, pp.161-168 ; février 1926 pp.145-153 ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.92 (nbp 2)

²²⁹² BELLOT Hugh H.L, « Avis du Dr Hugh Bellot... », Rap.cit, p.7

²²⁹³ Proportion maximale d'après le Comte de Banffy, lors de la 16^e séance du Conseil de la SDN (30 septembre 1922) ; Extrait du procès-verbal de la vingt et unième session du Conseil de la Société des Nations, Annexe IV, Rap.cit, p.7

²²⁹⁴ EPSTEIN Simon, 1930, une année dans l'histoire du peuple juif, Stock, Paris, 2011, [340 p. p.](#)

²²⁹⁵ Le Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association et l'Alliance israelite universelle

la population juive un groupe racial et national distinct. Or, si elle ne forme qu'une minorité religieuse²²⁹⁶ comme l'avancent les pétitionnaires, les prescriptions de la loi incriminée ne s'appliquent pas au cas d'espèce. Ces griefs sont rejetés par le gouvernement hongrois, représenté le 10 décembre 1925 au Conseil de la SDN par le comte Klébelsberg qui fait valoir au contraire son caractère « transitoire », qui « traite les Juifs sur un pied d'égalité » en conformité avec l'article 58 précité²²⁹⁷. Cependant dans ses conclusions le rapporteur Mello-Franco refuse de se prononcer en droit sur la compatibilité de telles mesures avec le principe d'égalité énoncé dans les traités. Il les justifie au regard de leur caractère temporaire et de « la situation sociale extraordinaire » et de l'engagement (moral) du gouvernement hongrois d'y apporter des modifications²²⁹⁸. Or, cette approche conciliatrice²²⁹⁹ ne donne pas immédiatement « satisfaction aux esprits, qui auraient souhaité une solution juridique immédiate »²³⁰⁰ dans la mesure où dans un souci de conciliation, elle subordonne la conventionalité du droit interne à une réalité sociale et à la stabilité des États.

²²⁹⁶ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.93

²²⁹⁷ Cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.93-94

²²⁹⁸ MANDELSTAM André, Ibid, p.95

²²⁹⁹ Dans la célèbre affaire dite des « optants-hongrois », l'arrangement obtenu par le Conseil tente de préserver au maximum les intérêts des deux États litigants. Une partie de la doctrine fait valoir le caractère nécessaire de réforme agraire roumaine étendue par les lois de 1920 et de 1921 aux territoires annexés. Elle apparaît comme un « gage et base de la paix sociale » face aux menaces de propagation des mouvements révolutionnaires nourris par une répartition de la propriété foncière trop inégale ; APPLETON Jean, « Histoire d'un conflit », in CASONA Alejandro, La réforme agraire en Roumanie et les Optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations, vol.1, Imp. du Palais, Paris, 398 p, pp.49-63, p.51 et ALVAREZ Alejandro, « La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations », in CASONA Alejandro, La réforme agraire..., Op.cit, pp.35-48, p.44. Cependant, les propriétaires terriens hongrois ayant opté pour leur nationalité d'origine font valoir la double garantie accordée par le traité de Trianon au visa de l'article 63 alinéa 4 (section VII, Partie III) et complété par l'article 250 (section VIII, Partie X) qui est une exemption (que l'on retrouve dans le traité de Saint-Germain) au système de liquidation prévu à l'article 297 (section III, Partie X) du traité de Versailles, reproduit à l'article 232 (section VI, Partie X) du traité de Trianon. Or, les expropriations prononcées sur la base du droit commun ne vont recevoir qu'une indemnisation minimale largement en deçà de la valeur réelle des terres que les autorités roumaines justifient par son caractère général. Cependant, le zèle dans la mise en œuvre et la réalité de la possession héritée de la structure sociale de l'ancienne monarchie touche plus fortement la population magyare ; SCALLE Georges, Le litige roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations, extrait de la Bibliothèque universelle et Revue de Genève, Genève, 1927, 21p, pp.3-5. Pour René Cassin, ce litige est d'une « extrême importance pécuniaire et sociale » pour les deux États ; CASSIN René, « La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations », in CASONA Alejandro, La réforme agraire..., Op.cit, p.111-128, p.113. Cependant, Georges Scelle, n'exclut pas que la finalité de cette mesure ne réponde à un objectif de « roumanisation » ; SCALLE Georges, Le litige roumano-hongrois..., Op.cit, p.11. La solution retenue en 1930 est mesurée. Il s'agit de constituer un fonds d'indemnisation que la Roumanie seule ne pouvait supporter pour indemniser les propriétaires expropriés. Les grandes puissances ayant renoncé à une partie de leurs créances sur la Hongrie, cette décision facilite le versement des sommes ; Extrait de l'Annuaire de la Commission du Droit international, Compte rendu analytique : successions d'États dans les matières autres que les traités, 1969, vol.1, Doc. A/CN.4/SR.1002, pp.68-70, p.69 (§10). SCALLE Georges, précis de..., Op.cit, p.224. MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.103-104

²³⁰⁰ REYDELLET René, La protection..., Op.cit, p.49. Dans le litige relatif aux réformes agraires lituaniennes, le Conseil se borne « à prendre acte des explications » du gouvernement, la preuve de la discrimination n'ayant pas été suffisamment caractérisée ; SCALLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.224. Pourtant, d'après des chiffres de 1925 rapportés par Henri de Montfort, sur un total de 2995 propriétaires expropriés, 1529 sont polonais ; MONTFORT Henri de, Les nouveaux..., Op.cit, pp.116-117. MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.103

Si pour Georges Scelle cette égalité doit être entendue comme l'exclusion « de tout traitement différentiel devant les tribunaux et l'administration »²³⁰¹, Jacques Fouques-Duparc regrette l'absence dans les traités de « disposition concernant la situation économique et sociale des minorités » qui empêche d'atteindre une égalité réelle²³⁰². En effet, certaines mesures générales peuvent indirectement discriminer un groupe particulier. Dans sa thèse de doctorat, il prend l'exemple des jours chômés imposés en Pologne qui sont incompatibles avec le Sabbat. Mais aussi des législations sectorielles qui cibleraient dans les faits, les *professions refuges* de la population juive²³⁰³.

2. La liberté de culte et de conscience

La liberté de conscience et de son corollaire, le libre exercice du culte, ont déjà reçu avant les traits terminatifs, une large acceptation en droit international. On observe même qu'il existe historiquement un lien entre son développement et les garanties religieuses qui l'enrichissent. Le « premier minimum », encore très modeste, de ces droits est apporté par les traités de Westphalie²³⁰⁴ avant d'être complété et étoffé par des conventions successives. De telles prescriptions sont intégrées dans les traités de Vienne avant que le traité de Berlin ne lui accorde une place plus importante par exemple dans ses articles 5, 7, 35, 44 et 62²³⁰⁵. La « liberté de conscience et la tolérance religieuse » sont aussi théoriquement reconnus au Congo par l'article 6 alinéas 1 et surtout 3 de l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885. De plus, le Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre offre une protection « aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion » (article 18) et aux biens culturels des communes (article 56).

Ainsi, dans ce mouvement en dehors des traités particuliers²³⁰⁶, la liberté religieuse est proclamée à l'article 2 du traité avec la Pologne et reproduit dans les conventions avec les États Alliés conformément aux articles 46 alinéa 1 (section II, Partie III) du traité de Neuilly et 86 (section V, Partie

²³⁰¹ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.223

²³⁰² Selon l'auteur, « des lois, générales dans leur forme, peuvent être des lois d'exception par leurs effets » ; FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.278

²³⁰³ FOUQUES-DUPARC, Ibid, p.279

²³⁰⁴ HOBZA Antoine, « Question de droit... », Art.cit, pp.377-378

²³⁰⁵ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.224 (nbp 2). Voir notre chapitre I. HOBZA Antoine, « Question de droit... », Art.cit, p.388

²³⁰⁶ Chapitre III de la Convention germano-polonaise sur la Haute-Silésie (15 mai 1922) traité de la religion et de la protection des minorités religieuses (articles 87, 88, 93 et 94 alinéa 2), Hobza, p.391

III) associés à l'article 75 (section IV, Partie III) du traité de Sèvres (Grèce), aux articles 86 alinéa 1 (section VII, Partie III) et 93 alinéa 1 (section III, Partie III) du traité de Versailles (Pologne et Tchécoslovaquie) et 57 (section III, Partie III) du traité de Saint-Germain (Tchécoslovaquie). Mais aussi, aux articles 47 alinéa 1 (section III, Partie III) du traité de Trianon et 60 alinéa 1 (section IV, Partie III) du traité de Saint-Germain (Roumanie), 44 alinéa 1 (section II, Partie III) du traité de Trianon et articles 51 alinéa 1 (section II, Partie III) de Saint-Germain pour l'État serbe-croate-slovène et avec l'article 93 (section VI, Partie III) du traité de Sèvres pour l'Arménie. Il est ainsi reconnu à tous les habitants « pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté » sans distinction notamment religieuse (alinéa 1 de l'article 2 du traité polonais) et un « droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance » avec comme seules limites invocables, l'ordre public et les bonnes mœurs (alinéa 2). Cette garantie est aussi étendue à la Bulgarie (article 50, section IV, Partie III du traité de Neuilly), à l'Autriche (article 63, section V, Partie III du traité de Saint-Germain), à la Hongrie (article 55, section VI, Partie III du traité de Trianon) et à la Turquie (article 141, Partie IV du traité de Sèvres) remplacées par l'article 38 alinéas 1 et 2 (section III, Partie I) du traité de Lausanne. Les textes polonais et grec sont complétés respectivement au visa de leurs articles 11²³⁰⁷ et 10²³⁰⁸, de dispositions spéciales relatives aux populations juives (Sabbat)²³⁰⁹. Adaptée aux réalités locales²³¹⁰, cette mesure étendue dans l'Empire Ottoman aux

²³⁰⁷ Article 11 du traité avec la Pologne : « Les juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi »

²³⁰⁸ Article 10 du traité avec la Grèce : « Dans les villes ou districts où réside une proportion considérable de ressortissants grecs de religion juive, le gouvernement grec s'engage à ce que les Juifs ne soient pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne soient frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat, toutefois cette disposition ne dispensera pas ces Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants grecs en vue des nécessités du service militaire de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public »

²³⁰⁹ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.118

²³¹⁰ Par les articles 10 alinéa 3 du traité serbe-croate-slovène et 14 alinéa 2 du traité grec, l'État débiteur s'engage « à accorder toute protection aux mosquées, cimetières et autres établissements religieux musulmans. Toutes facilités et autorisations seront données aux fondations pieuses (*vakoufs*) et aux établissements religieux ou charitables musulmans existants » qui font écho à l'article 42 alinéa 3 (section 3, Partie I) du traité de Lausanne concernant « protection aux églises, synagogues, cimetières et autres établissements religieux des minorités précitées ». Il est aussi reconnu à l'article 99 (section VIII, Partie III) du traité de Sèvres, le « libre et facile accès à tous les musulmans » désireux de se rendre en pèlerinage à la Mecque et Médine (Hedjaz)

populations chrétiennes est insérée à l'article 150²³¹¹ (Partie IV) du traité de Sèvres²³¹², sans pour autant offrir selon David Erdstein des garanties équivalentes comme les jours chômés aux populations musulmanes des territoires européens visés²³¹³. De plus, les textes grec et turc semblent poser comme condition d'application, que cette population représente un poids démographique conséquent (une « proportion considérable ») des villes ou régions/districts en question.

Ces mesures de sauvegarde sont associées au principe de non-discrimination fondée sur la « différence religieuse », prévu à l'article 7 alinéas 1 à 3 du traité avec la Pologne. Ainsi, l'alinéa 2 stipule que la « différence de religion, de croyance ou de confession » ne doit nuire à aucun ressortissant (plus restrictif que l'article 2) dans l'exercice de leurs droits civils et politiques et notamment pour « l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries ». Si cette stipulation est reproduite, formellement elle est basculée à l'alinéa 3 de l'article 7 pour le traité grec et à l'article 8 alinéa 2 dans la version roumaine. Les rédacteurs ont transposé de semblables garanties dans les traités de paix : aux articles 53 alinéas 1 à 3 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, 66 alinéas 1 à 3 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain, elle est intégrée au traité de Trianon dans son articles 58 alinéas 1 à 3 (section VI, Partie III) et aux articles 145 (Partie IV) et 165 alinéa 2 (section I, chapitre III, Partie V) concernant l'armée, dans le traité de Sèvres. Elle est enfin reproduite dans le traité de Lausanne à l'article 39 alinéas 1 à 3 (section III, Partie I). Georges Scelle précise que le corollaire de la liberté religieuse reconnue par les traités est implicitement, un droit à la conversion (ou non) ainsi que « l'exclusion de toute pression gouvernementale ou administrative à cette fin »²³¹⁴. Pourtant, ces prescriptions ne sont pas encore formulées de façon absolue et générale dans un traité spécifique²³¹⁵ et restent limitées aux traités de minorités. Cependant, pour Antoine Hobza, ancien doyen de la faculté

²³¹¹ D'après l'article 150 (Partie IV) du traité de Sèvres : « Dans les villes ou régions, où réside une proportion considérable de ressortissants ottomans de religion chrétienne ou juive, le gouvernement ottoman s'engage à ce que ces ressortissants ottomans ne soient pas astreints à accomplir un acte quelconque constituant une violation de leur foi ou de leurs pratiques religieuses, ni frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de comparaître devant les tribunaux ou d'accomplir quelque acte légal le jour de leur repos hebdomadaire. Toutefois cette disposition ne dispensera pas ces ressortissants ottomans, chrétiens ou juifs, des obligations imposées à tous autres ressortissants ottomans en vue du maintien de l'ordre public »

²³¹² MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.106. FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.268-274

²³¹³ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.119

²³¹⁴ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.227

²³¹⁵ HOBZA Antoine, « Question de droit... », Art.cit, pp.392-393

de droit de Prague, l'égalité confessionnelle « représente un plus haut degré de protection qu'un régime minoritaire confessionnel »²³¹⁶ ciblé. Son application serait même selon lui « logiquement impossible dans un État qui a accepté la liberté de conscience et l'égalité des cultes »²³¹⁷ au risque de faire obstacle à la laïcisation de l'État. Enfin pour Georges Scelle, il convient aussi d'offrir une garantie contre son propre groupe dans la mesure où « le conformisme minoritaire peut être, lui aussi, oppressif »²³¹⁸.

§2. L'autonomie culturelle

L'autonomie des minorités est l'un des aspects nouveaux des traités de 1919-1920. En effet, selon Jacques Fouques-Duparc, la reconnaissance des droits culturels tels que la liberté linguistique²³¹⁹ (A) et le droit d'enseigner et de recevoir un enseignement dans la langue minoritaire (B) permettent à la communauté de « perpétuer son caractère distinctif »²³²⁰. Cependant, les traités ne garantissent en l'espèce que des droits individuels et le groupe n'est qu'indirectement pris en compte par le caractère collectif de leur mise en œuvre²³²¹. Ainsi, ce n'est que de manière très résiduelle que les minorités ont été perçues en droit comme des entités à part entière²³²² (C).

A. Les droits linguistiques

Avec la question linguistique, Jacques Fouques-Duparc estime que les traités « s'engagent sur un terrain nouveau »²³²³ qui tient compte d'un élément « prépondérant » de l'identité²³²⁴ des populations allogènes. Cette clause est insérée à l'article 7 alinéas 3 et 4 du traité avec la Pologne, la Tchécoslovaquie²³²⁵ et l'État serbe-croate-slovène, à l'article 8 alinéas 3 et 4 avec la Roumanie et à l'article 4 avec l'Arménie²³²⁶. Elle proscrit toute restriction au « libre usage » accordé aux

²³¹⁶ HOBZA Antoine, Ibid, p.404

²³¹⁷ HOBZA Antoine, Ibid, p.419

²³¹⁸ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.228

²³¹⁹ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.19

²³²⁰ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.237

²³²¹ LE FUR Louis, Précis de..., Op.cit, p.454 (§761)

²³²² ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.120

²³²³ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.227

²³²⁴ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.97

²³²⁵ Avec la loi de 1920, la Tchécoslovaquie est « le seul État qui ait édicté sur l'usage des langues minoritaires une réglementation légale » ; SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.231

²³²⁶ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.229 (nbp 1)

ressortissants « d'une langue quelconque » dans les rapports privés « ou de commerce » et/ou « en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques » et devant les tribunaux. Une correspondance est assurée avec les autres traités par le truchement des articles 66 alinéas 3 et 4 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain pour l'Autriche, 53 alinéas 3 et 4 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly pour la Bulgarie, 58 alinéas 3 et 4 (section VI, Partie III) du traité de Trianon pour la Hongrie et 145 alinéa 4 (Partie IV) du traité de Sèvres puis article 39 alinéas 4 et 5 (section III, Partie I) pour la Turquie. Matériellement, comme contrepartie au droit d'établir une langue officielle²³²⁷, les questions linguistiques reconnus par les traités couvrent un spectre assez large. Cependant, si elles sont au carrefour des autres garanties offertes par le droit international, la latitude laissée par les textes interroge sur les droits implicitement reconnus aux locuteurs dans leurs rapports avec les différentes administrations. En effet, pour André Mandelstam, la rédaction de la deuxième partie (alinéa 4) sur les « facilités appropriées » données aux ressortissants « de langue autre », qui est un peu « trop vague », limite considérablement la portée de cette liberté²³²⁸. Objection partagée par Georges Scelle qui estime qu'elle « n'y est pas suffisamment vigoureuse »²³²⁹. Ainsi, pour Jacques-Fouques Duparc, les critiques formulées contre cet article sont de deux ordres : « seuls les tribunaux sont mentionnés », ce qui est « trop peu » selon l'auteur, même s'ils peuvent être vus comme « les gardiens traditionnels de la liberté, de la propriété et de l'honneur »²³³⁰. Au contraire, « en obligeant l'État à donner des facilités aux minorités, sans fixer à son obligation de limite d'aucune sorte, les traités l'ont mis devant une tâche pratiquement impossible à remplir »²³³¹. En Tchécoslovaquie, la loi du 29 février 1920 dans ses articles 1, 2 et 3 donne à ces stipulations une interprétation extensive qu'il serait « désirable » selon Jacques Fouques-Duparc qu'elle soit admise dans « la législation des autres États »²³³². En effet, les droits linguistiques garantis sont étendus (sous réserves) à l'armée (article 1), aux « tribunaux » mais surtout aux

²³²⁷ L'établissement d'une langue officielle est absent de l'article 145 précité du traité de Sèvres. Cependant, cette faculté est réintégré dans le traité de Lausanne à l'article 39 précité à l'alinéa 5

²³²⁸ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.106

²³²⁹ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.232

²³³⁰ ERDSTEIN David, *Le statut...*, Op.cit, p.101

²³³¹ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.233

²³³² FOUQUES-DUPARC Jacques, *Ibid*, p.234

« autorités administratives et organes de la république » (articles 2) et aux « autorités autonomes, corps élus de l'arrondissement » et aux corps politiques²³³³. Cependant, leur mise en œuvre peut poser des difficultés pratiques si l'individu membre d'une minorité, isolée en l'espèce, ne peut se prévaloir de son droit auprès d'un interlocuteur qui ne comprend pas sa langue. Ainsi, la loi tchécoslovaque exige (article 2) pour que les minorités puissent s'en prévaloir devant les tribunaux qu'un pallier démographique de 20% de la population soit atteint dans l'arrondissement judiciaire sauf dans les communes qui comptent plusieurs tribunaux d'arrondissement. Dans ce cas, ce sont les villes qui deviennent l'unité de référence²³³⁴. Cette dernière remarque nuance considérablement son application : le seuil exigé étant si élevé que ni à Pilsen ni à Prague, l'allemand n'est reconnu comme langue judiciaire²³³⁵.

La Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie (15 mai 1922) compte tenu des spécificités du territoire, accorde une place importante à la problématique linguistique (polonaise et allemande) « aussi bien en justice que devant ou par l'administration »²³³⁶. Conformément aux articles 135 et 136, le libre usage de la langue est reconnu dans le cadre des rapports avec « les autorités civiles du territoire plébiscité » à l'oral et à l'écrit. Son usage est aussi permis devant les instances représentatives (article 138) : conseils municipaux et communaux, pendant quatre ans au sein des assemblées (Sejm) des cercles de la Voïvodie de Silésie et au Provinziallandtag de la Haute-Silésie²³³⁷. Enfin, devant les tribunaux ordinaires en vertu de l'article 140, une langue autre que la langue officielle du territoire intéressé peut être utilisée, à l'appréciation du juge au regard de l'obligation de loyauté du procès. Cependant, André Mandelstam précise que les jugements et les procès-verbaux seront rédigés dans la langue officielle du territoire selon les stipulations de l'article 144.

David Erdstein souligne que seules les personnes appartenant à une minorité peuvent se prévaloir de la garantie auprès de la SDN. Selon les traités, il s'agirait d'une faculté ouverte uniquement aux ressortissants conformément à l'article 7

²³³³ Cité in FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.233

²³³⁴ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, pp.234-235

²³³⁵ FOUQUES-DUPARC Jacques, Ibid, p.235

²³³⁶ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.107

²³³⁷ MANDELSTAM André, Ibid, p.107

combiné avec celui de l'article 2²³³⁸. En pratique, la mise en œuvre de ce droit « n'a que trop justifié » les craintes²³³⁹, qui sont d'ailleurs exposées devant la SDN par le Comité des exilés polonais en Lituanie dans un rapport transmis en 1924. Sur la question linguistique, les pétitionnaires font grief à l'État Balte d'interdire avec violence l'usage de la langue polonaise dans certaines églises (église de la Sainte Trinité à Kowno) en violation des articles II et IV de la Déclaration lituanienne (*primo*). Ils rapportent aussi la fermeture d'écoles polonaises (*secundo*), l'interdiction de communications avec la Pologne (*quinto*) et des actes de falsification du recensement pour écarter les populations allogènes des garanties constitutionnelles (*septimo*)²³⁴⁰. Ils dénoncent dans un rapport la méconnaissance des garanties en matière de presse²³⁴¹ pourtant contenues à l'article IV de la Déclaration²³⁴², qui est avec la liberté d'organiser des réunions publiques, le corollaire de cette clause linguistique²³⁴³. Une autre violation est signalée, elle concerne l'interdiction par les autorités de certains districts de l'usage d'une langue minoritaire pour les « inscriptions, annonces et enseignes » en l'espèce en langue polonaise²³⁴⁴.

Cependant, pour David Erdstein, en situation de diglossie, l'État ne doit pas seulement s'abstenir de commettre de tels actes préjudiciables, il doit s'engager en faveur d'une politique linguistique active²³⁴⁵. En Suisse, remarque Georges Scelle, « toutes les langues parlées sur le territoire sont des langues officielles », à

²³³⁸ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.97

²³³⁹ ERDSTEIN David, Ibid, p.98

²³⁴⁰ LOPACINSKI Stanislas, « Télégramme du Comité des polonais exilés de Lituanie de Kowno au président du Conseil de la Société des Nations », in Minorités en Lituanie : situation de la minorité polonaise en Lituanie, SDN, C.31.1925.I, 28 janvier 1925, p.5

²³⁴¹ JO, avril 1925, pp.583-584 et 588-591 ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.108 (nbp 2)

²³⁴² L'article IV de la Déclaration Lituanienne relative aux minorités de 1922 stipule : « langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques » ; in « Requête des représentants de la minorité polonaise en Lituanie au Conseil de la Société des Nations », in Minorités en Lituanie : situation de la minorité ..., Rap.cit, pp.10-19, p.13

²³⁴³ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.231

²³⁴⁴ « Requête des représentants de la minorité polonaise en Lituanie au Conseil de la Société des Nations », in Minorités en Lituanie : situation de la minorité ..., Rap.cit, p.14. En matière culturelle par exemple avec des majorations fiscales imposées en Roumanie aux théâtres en langues minoritaires ; ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, p.99. A Prague, le maire « interdit les enseignes allemandes sous prétexte que le caractère tchèque de la ville ne devait pas être compromis ». En Yougoslavie, les inscriptions publiques dans une langue minoritaire sont interdites, en Roumanie, des municipalités perçoivent « des taxes spéciales pour les enseignes rédigées en une langue minoritaire » ; ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, pp.98-99. Rapport de Mello Franco du 10 juin 1925, J.O, juillet 1925, pp.866-867 et rapport de Mello Franco du 5 septembre 1925, J.O, octobre 1925, pp.1452-1454 ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.108-109

²³⁴⁵ ERDSTEIN David, Le statut..., Op.cit, pp.100-101

l'exception du romanche²³⁴⁶. En l'espèce ajoute-t-il, « ce sont les fonctionnaires qui doivent être à la disposition des citoyens »²³⁴⁷.

B. La liberté d'enseignement

Cette question est fondamentale, dans un sens elle est la garantie à la garantie, la condition à l'effectivité du libre usage de la langue et agit entre les locuteurs comme un puissant relais de solidarité. A ce titre, l'enseignement est une institution puissamment conservatrice (un « sanctuaire »²³⁴⁸) qui assure la vitalité aux droits précédemment étudiés. L'article 8 du traité polonais stipule que les ressortissants ont un « droit égal » de « créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion ». Cette liberté, véritable « faculté collective »²³⁴⁹, est reproduite dans les traités à l'article 8 du traité avec la Tchécoslovaquie, l'État serbe-croate-slovène et la Grèce, à l'article 9 avec la Roumanie et à l'article 5 du traité avec l'Arménie. Elle est aussi insérée dans les autres textes aux articles 67 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain, 54 (section IV, Partie III), 58 (section VI, Partie III) du traité de Trianon et 147 (Partie IV) du traité de Sèvres/40 (section III, Partie I) du traité de Lausanne avec une rédaction plus générale. Cette mesure accorde notamment aux membres de la minorité la capacité de créer, d'organiser et de diriger des établissements autonomes d'enseignement privé à l'instar de l'université allemande de Prague (*Deutsche Karl-Ferdinands Universität*) régie par la loi du 19 février 1920²³⁵⁰. Cependant, il reste de nombreuses questions en suspens sur les modalités de mise en œuvre de ce droit²³⁵¹ et aucune précision concernant le degré d'enseignement n'est ici précisée²³⁵². Avec le traité de Brünn (7 juin 1920), les autorités autrichiennes et tchécoslovaques interprètent largement cette clause : elle comprend « toutes les écoles privées et tous les établissements d'éducation » créés

²³⁴⁶ Le romanche est essentiellement parlé dans le canton des Grisons, est reconnu comme *langue nationale* depuis le plébiscite populaire du 20 février 1938 mais cet idiome n'a pas le statut de *langue officielle* ; TERRA Raymond, « La romanche, quatrième langue des suisses », *Annales de géographie*, 1993, tome 102, vol. 574, pp.596-619, p.602

²³⁴⁷ SCELLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.231

²³⁴⁸ SCELLE Georges, *Ibid*, p.228

²³⁴⁹ SCELLE Georges, *Ibid*, p.229

²³⁵⁰ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.239

²³⁵¹ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.111

²³⁵² MANDELSTAM André, *Ibid*, p.112

conformément au droit commun²³⁵³. De plus, l'article 102 de la Convention germano-polonaise précise que le pouvoir de surveillance accordé en vertu des traités ne dépossède pas l'État d'une telle prérogative (article 19 alinéa 2 du traité de Brunn). L'administration conserve « des pouvoirs discrétionnaires » en matière d'hygiène, de moralité et même selon Georges Scelle, elle peut « exiger dans les écoles minoritaires l'enseignement de la langue officielle »²³⁵⁴.

Ce dispositif est complété par l'article 9 alinéa 1 du traité polonais²³⁵⁵ qui prescrit dans le cadre de l'enseignement public, l'emploi de la langue minoritaire²³⁵⁶ lorsqu'il se trouve, « dans les villes et districts », « une proportion considérable de ressortissants » de langue autre que la langue majoritaire (en l'espèce le polonais). Cependant, les « facilités » accordées pour que l'instruction soit donnée aux enfants « dans leur propre langue » ne concernent que l'enseignement primaire. De plus, il est précisé qu'une telle garantie ne fait pas obstacle pour l'État de rendre obligatoire l'enseignement de la langue officielle (ici le polonais). Cependant, à la différence des autres textes à la rédaction uniforme, l'alinéa 3 de l'article 9 du traité polonais limite sa portée aux seuls ressortissants de langue polonaise, dans les seuls territoires qui étaient allemands au 1^{er} août 1914. Cette approche restrictive se retrouve dans les traités grecs et serbe-croate-slovène : en effet, au visa de l'article 9 alinéa 2 ou alinéa 3 pour le second, du premier traité, ces stipulations ne sont applicables qu'aux minorités implantées sur les territoires transférés depuis le 1^{er} janvier 1913.

André Mandelstam reproche à certains articles des traités leur rédaction trop vague, qui « demande à être développée par des conventions particulières ou par la législation des États »²³⁵⁷. Ces « prescriptions sont mal rédigées » ajoute Georges Scelle qui partage ce constat²³⁵⁸. La Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie règle cette question avec « infiniment de soin et en entrant dans les plus minutieux détails de la question »²³⁵⁹. L'enseignement de la langue y prend la forme

²³⁵³ MANDELSTAM André, *Ibid*, p.112

²³⁵⁴ SCELLE Georges, *Précis de...*, *Op.cit*, pp.229-230

²³⁵⁵ L'article 9 alinéa 1 est reproduit aux articles 68 alinéa 1 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain, 55 alinéa 1 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, 59 alinéa 1 (section VI, Partie III) et 41 alinéa 1 (section III, Partie I) du traité de Lausanne

²³⁵⁶ MANDELSTAM André, *La protection...*, *Op.cit*, p.113

²³⁵⁷ MANDELSTAM André, *Ibid*, p.114

²³⁵⁸ Pourtant d'après Georges Scelle, « nous sommes en présence de la question cruciale et du domaine d'élection des conflits minoritaires » ; SCELLE Georges, *Précis de...*, *Op.cit*, pp.228-229

²³⁵⁹ MANDELSTAM André, *La protection...*, *Op.cit*, pp.115-116

soit d'écoles minoritaires, soit de classes parallèles, soit de cours spécifiques²³⁶⁰. Or, leur création est subordonnée à une demande existante. Ces seuils minimums d'élèves sont établis sur une base déclarative et volontaire, produite par la personne légalement responsable de l'éducation de l'élève²³⁶¹. Mais, le Conseil de la SDN qui est saisi après une procédure devant la Commission mixte, doit se prononcer sur les contrôles opérés par les autorités polonaises justifiant le rejet de nombreuses candidatures. Jacques Fouques-Duparc parle de « mesures obliques », destinées indirectement à empêcher la fréquentation de ces écoles ou de ces classes²³⁶² qui contreviendraient aux stipulations des articles 74 et 131 de la Convention. Dans sa résolution du 12 mars 1927, le Conseil de la SDN adopte une solution de compromis qui ouvre l'accès des écoles allemandes aux enfants dont la langue maternelle est l'allemand ou l'allemand et le polonais²³⁶³. Cependant, il fait de la connaissance de l'idiome, une condition préalable et institue un contrôle qui doit être considéré comme « une mesure exceptionnelle », destinée « à faire face à une situation de fait non prévue » par les textes²³⁶⁴. Saisie par le gouvernement allemand, la CPJI dans son célèbre arrêt de 1928 dit *écoles minoritaires allemandes en Haute-Silésie*, écarte toutes mesures de vérification. En effet, l'appartenance à une minorité et la langue de l'enfant relèvent selon les juges d'une appréciation individuelle (« selon sa conscience et sous sa responsabilité personnelle »). Cependant, la « certaine latitude d'appréciation » accordée ne saurait constituer « une faculté illimitée » de choisir la langue. Elle repose seulement sur une « situation de fait »²³⁶⁵. Cette solution est entérinée dans « des décisions de principe » du Conseil qui reviennent le 9 juin 1928 sur la solution qu'il avait proposée le 12 mars 1927²³⁶⁶.

²³⁶⁰ MANDELSTAM André, Ibid, p.116

²³⁶¹ MANDELSTAM André, Ibid, p.116

²³⁶² FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.244

²³⁶³ D'après des chiffres donnés par Jean Roddes, pour l'année scolaire 1926/1927 pour la Haute-Silésie polonaise, il y aurait en Haute-Silésie sur les 544 écoles (3324 instituteurs et 166 921 élèves) 97 établissements allemands dont 84 publics pour un total de 23 239 élèves. Il faut ajouter qu'il existe une école mixte publique avec 132 élèves ; Jean RODDES, La minorité allemande en Haute-Silésie polonaise, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Les Presses modernes, Paris, 1929, 210 p, p.190

²³⁶⁴ J.O, avril 1927, pp.400-401 ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.120

²³⁶⁵ Cité in MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.123-124

²³⁶⁶ MANDELSTAM André, Ibid, pp.124-125

C. *La liberté de groupement ou droit à l'auto-administration*

Prévue à l'article 8 du traité polonais²³⁶⁷, la liberté de créer et de diriger « des institutions charitables, religieuses ou sociales » est connexe aux garanties précédemment énoncées. Mais, si elle est timide, la portée de l'article constitue sûrement la forme la plus proche des droits collectifs que les traités ne semblent pas disposer à reconnaître. En effet, les rédacteurs « se sont tenus sur la réserve » devant « la crainte sans doute des dangers politiques »²³⁶⁸. Les fondements sont ici les mêmes qu'en matière éducative. En effet, ces droits sont reproduits dans les autres textes au visa des articles 67 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain, 54 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, 58 (section VI, Partie III) du traité de Trianon et 147 (Partie IV) du traité de Sèvres/40 (section III, Partie I) du traité de Lausanne. Au visa de l'alinéa 2 de l'article 9²³⁶⁹, le traité stipule que les minorités « se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes » qui peuvent provenir de « fonds publics par le budget de l'État, les budgets municipaux ou autres » dans le but d'une finalité éducative, religieuse et/ou charitable²³⁷⁰. La rédaction de l'article offre de nombreuses possibilités dans des champs d'action variés. La « nomenclature est très large » estime Jacques Fouques-Duparc²³⁷¹. Implicitement, les possibilités ouvertes par l'article supposent la reconnaissance notamment de la liberté d'association²³⁷². Néanmoins, pour André Mandelstam qui reprend des griefs déjà formulés, le « libéralisme apparent est singulièrement amoindri par les conditions imprécises de son application » et semble faire de ces minorités des personnes morales²³⁷³. Mais ce serait en l'espèce une interprétation « erronée »²³⁷⁴. Il existe dans une certaine mesure, une exception avec le régime spécifique accordé à la population juive de Pologne (article 10). En effet, il est ainsi reconnu à la communauté le droit de désigner des comités scolaires chargés

²³⁶⁷ Article 8 du traité polonais et tchécoslovaque, l'État serbe-croate-slovène et grec mais article 9 avec la Roumanie et 5 avec l'Arménie

²³⁶⁸ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.267

²³⁶⁹ Reproduit aux articles 9 alinéa 2 des traités tchécoslovaque, serbe-croate et slovène et grec, 10 alinéa 2 du traité roumain mais aussi, 68 alinéa 2 (section V, Partie III) du traité de Saint-Germain, 59 alinéa 2 (VI, Partie III) du traité de Trianon, 55 alinéa 2 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly, Article 148 (Partie IV) du traité de Sèvres, 41 alinéa 2 du traité de Lausanne

²³⁷⁰ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.125

²³⁷¹ FOUQUES-DUPARC Jacques, *La protection...*, Op.cit, p.239

²³⁷² SCALLE Georges, *Précis de...*, Op.cit, p.231

²³⁷³ MANDELSTAM André, *La protection...*, Op.cit, p.126

²³⁷⁴ MANDELSTAM André, *Ibid*, p.126 ; mais aussi, Benès dans une lettre adressée au président du Conseil de la SDN, le 5 avril 1923, J.O de la SDN, Juillet 1923, n°, p.717

d'assurer la direction et (« sous le contrôle de l'État ») « la répartition de la part proportionnelle des fonds publics » prévue pour les écoles juives (article 9).

Cependant, il existe quelques exceptions à l'avarice des rédacteurs concernant les droits collectifs²³⁷⁵ par la voie de l'autonomie territoriale, personnelle ou représentative. Cette dernière hypothèse, se retrouve au visa de l'article 145 alinéa 3 du traité de Sèvres par lequel le gouvernement ottoman s'engage sous deux ans après l'entrée en vigueur du traité à instaurer un système électoral au scrutin proportionnel pour « les minorités ethniques ». L'article 7 alinéa 2 du traité grec ne reproduit pas textuellement cette obligation. En effet, dans cette version, le délai de carence est porté à trois ans et les exigences sont considérablement réduites. La représentation proportionnelle n'y est plus mentionnée mais, seulement la prise en « compte des droits de minorités ethniques », sur la portion du territoire grec transféré après le 1^{er} août 1914. Pour l'Arménie (article 4), les sujétions sont identiques à celles-ci, à l'exception du délai porté, comme dans le traité de Sèvres, à 2 ans. L'article 15 de la convention grecque prévoit à l'alinéa 1^{er}, une organisation particulière pour Andrinople qui devra représenter au sein du conseil municipal les différentes composantes ethniques du territoire. Cette mesure est complétée par le droit reconnu à la population musulmane « de participer aux fonctions exécutives ». Il existe aussi à l'article 72 alinéa 1 (section IV, Partie III) du traité de Sèvres, une obligation pour la Grèce d'assurer une représentation proportionnelle « de toutes les fractions de la population, y compris les minorités ethniques, de langue ou de religion » au parlement local de la ville de Smyrne. Mais le délai pour soumettre le projet électoral au Conseil SDN qui doit l'approuver à la majorité est réduit à 6 mois à compter de la mise en œuvre du traité. Or, avec le délai de 5 ans (article 83 alinéa 1 (section IV, Partie III) du traité de Sèvres²³⁷⁶), le traité a créé « l'exemple historique » d'accorder par accord international à une minorité un « droit de disposer d'elle-même » pouvant aller jusqu'à la sécession²³⁷⁷.

²³⁷⁵ LE FUR Louis, Précis de..., Op.cit, p.454

²³⁷⁶ Article 83 précité : « Lorsqu'une période de cinq années se sera écoulée depuis la mise en vigueur du présent Traité, le Parlement local prévu à l'article 72 pourra, par un vote émis à la majorité des voix, demander au Conseil de la Société des Nations, l'incorporation définitive dans le Royaume de Grèce de la ville de Smyrne et du territoire décrit à l'article 66. Le Conseil pourra requérir un plébiscite préalable dans les conditions qu'il indiquera.

Au cas où ladite incorporation résulterait de l'application de l'alinéa précédent, le droit de souveraineté de la Turquie, visé à l'article 69, prendrait fin. La Turquie déclare dès à présent renoncer, en ce cas, en faveur de la Grèce, à tous ses droits et titres sur la ville de Smyrne et sur le territoire décrit à l'article 66 »

²³⁷⁷ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.131

Dans certaines hypothèses, les autonomies accordées par les rédacteurs sont renforcées autour d'un noyau territorial. D'une part, dans son chapitre II, le traité avec la Tchécoslovaquie reconnaît à la population Ruthène « la plus large autonomie compatible avec l'unité de l'État tchécoslovaque »²³⁷⁸ au sein d'un territoire situé au sud des Carpates formant « une unité autonome à l'intérieur de l'État » (article 10)²³⁷⁹. Elle devra être dotée selon l'article 11 d'une Diète qui exercera le pouvoir législatif « en matière de langue, d'instruction et de religion ainsi que pour les questions d'administration locale » et pour toutes les matières déléguées par l'État. A l'article suivant, l'engagement est pris par la Tchécoslovaquie de choisir « autant que possible » les fonctionnaires parmi « les habitants de ce territoire » (article 12). Ces garanties sont complétées par l'exigence d'accorder une représentation « équitable » à l'Assemblée législative de la République²³⁸⁰ qui entendu à la proportionnelle représenterait pour Jacques Fouques-Duparc 9 députés sur 300²³⁸¹. Cependant, l'article apporte une condition limitative à ce mécanisme de codécision, celle de ne pas pouvoir prendre part à un vote pour les « matières législatives du même ordre que celles attribuées à la Diète ruthène » (article 13). D'autre part, le traité avec la Roumanie reconnaît lui aussi une autonomie, certes moins ambitieuse, aux Szeckler et aux Saxons de Transylvanie limitée aux questions religieuses et scolaires (article 11 du traité avec la Roumanie). Cet article est reproduit textuellement dans le traité avec la Grèce au bénéfice des Valaques du Pinde (article 12), sans oublier de mentionner l'article 13 du traité concernant le Mont Athos. Le traité de Sèvres en plus du statut spécifique accordé à la ville de Smyrne reconnaît une autonomie aux régions « où domine l'élément kurde »²³⁸² (article 62, section III, Partie III). Enfin, à l'article 64 alinéa 1 (section III, Partie III), un mécanisme similaire à celui reconnu à la ville de Smyrne reconnaît aux Kurdes, dans un délai d'un an à partir de la mise en vigueur du traité, un droit à l'autodétermination si « une majorité de la population dans ces régions désire être

²³⁷⁸ MANDELSTAM André, Ibid, p.129

²³⁷⁹ La Ruthénie s'étend sur le versant des Carpates à la pointe orientale de la Slovaquie (comitats de Bereg, Ugoca, Marmaros et la partie est de celui d'Uzhorod), soit un territoire d'environ 11 000 Km² et de 600 000 habitants ; FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.265

²³⁸⁰ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.210

²³⁸¹ FOUQUES-DUPARC Jacques, La protection..., Op.cit, p.286

²³⁸² Article 62 : « [...] situées à l'Est de l'Euphrate, au Sud de la frontière méridionale de l'Arménie, telle qu'elle pourra être déterminée ultérieurement, et au Nord de la frontière de la Turquie avec la Syrie et la Mésopotamie, conformément à la description donnée à l'article 27, II-2° et 3 (...) »

indépendante » et si le Conseil estime qu'elle a la capacité de l'assumer. Cependant, l'ensemble de ces stipulations sont devenues caduques par le traité de Lausanne qui entérine le retour d'Andrinople, de Smyrne et de l'Arménie sous la souveraineté de la Turquie et revient sur les acquis accordés aux Kurdes et aux assyro-chaldéens²³⁸³.

Les traités contiennent aussi des cas plus ambitieux d'autonomie personnelle que l'on retrouve dans cinq traités : le traité de Sèvres puis de Lausanne, les traités avec l'État serbo-croate slovène, avec la Grèce et avec l'Arménie²³⁸⁴. Ainsi le traité de Sèvres dans la tradition ottomane du Millet, garantie à l'article 149 alinéa 1 (Partie IV) « dans toute leur étendue, les prérogatives et immunités d'ordre religieux, scolaire ou judiciaire, accordées par les Sultans aux races non musulmanes ». Cette stipulation a comme corollaire les articles contenus dans les traités avec la Grèce et l'État des serbes-croates et slovènes. Ainsi, en vertu de l'article 14 alinéa 1, la Grèce s'engage à « prendre à l'égard des musulmans toutes dispositions nécessaires pour régler, conformément aux usages musulmans, les questions de droits de famille et de statut personnel ». L'État serbe-croate-slovène s'engage en vertu de l'article 10 alinéa 1^{er} à « prendre à l'égard des musulmans en ce qui concerne leur statut familial ou personnel toutes dispositions permettant de régler ces questions selon les usages musulmans ». Mais d'après André Mandelstam, le traité de Lausanne a « sonné le glas de l'autonomie personnelle des nations chrétiennes en Turquie »²³⁸⁵. En effet, l'article 42 alinéa 1^{er} (section III, Partie I) introduit le principe de réciprocité : les garanties offertes aux populations non-musulmanes de Turquie sont les mêmes que celles accordées aux minorités musulmanes dans les traités grec et serbo-croate et slovène²³⁸⁶. Cependant, l'alinéa 2 tient compte pour la Turquie des spécificités en organisant la mise en place de commissions spéciales et paritaires destinées à régler les questions relatives au « statut familial et personnel » (alinéa 1^{er}) sous l'arbitrage du Conseil de la SDN en cas de divergences. Pour André Mandelstam, cette nouvelle rédaction « réduit » les libéralités accordées aux chrétiens de Turquie : le caractère « politique de l'autonomie des non-musulmans a été complètement éliminé » dresse comme constat André Mandelstam²³⁸⁷. Or, pour Georges Scelle la rétractation du

²³⁸³ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp129-132

²³⁸⁴ MANDELSTAM André, Ibid, p.132

²³⁸⁵ MANDELSTAM André, Ibid, p.134

²³⁸⁶ MANDELSTAM André, Ibid, p.134

²³⁸⁷ MANDELSTAM André, Ibid, p.135

sceptre de protection visée par l'article 149 précité du traité de Sèvres²³⁸⁸, conduit à n'avoir comme seul recours que « l'intervention du Droit des gens, sur la base de l'humanité et du respect de la conscience, intervention fondée sur le droit coutumier et non plus sur le droit écrit »²³⁸⁹. Cependant, hors des traités certains États accordent de telles garanties à une partie de leurs minorités, comme l'Estonie (§21 de la Constitution) ou dans une moindre mesure la Lituanie au visa des articles 73, 74 et 83 de sa Constitution²³⁹⁰.

²³⁸⁸ Article 149 (Partie IV) du traité de Sèvres : « le Gouvernement ottoman s'engage à reconnaître et à respecter l'autonomie ecclésiastique et scolaire de toutes minorités ethniques en Turquie. A cette fin et sous réserve des dispositions contraires du présent Traité, le Gouvernement ottoman confirme et soutiendra à l'avenir, dans toute leur étendue, les prérogatives et immunités d'ordre religieux, scolaire ou judiciaire, accordées par les Sultans aux races non musulmanes en vertu d'ordonnances spéciales ou de décrets impériaux (firmans, hattis, berats, etc.), ainsi que par des ordres ministériels ou ordres du Grand-Vizir.

Tous décrets, lois, règlements et circulaires émanant du Gouvernement ottoman, et comportant des abrogations, restrictions ou amendements desdites prérogatives et immunités, seront considérés à cet égard comme nuls et non avenue.

Toute modification du régime judiciaire ottoman introduite en conformité des dispositions du présent Traité, sera considérée comme l'emportant sur les stipulations du présent article, en tant que cette modification affectera les individus appartenant à des minorités ethniques »

²³⁸⁹ SCELLE Georges, Précis de..., Op.cit, p.211

²³⁹⁰ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.135

Conclusion du Chapitre 5 : préserver et assimiler

Pour Louis Le Fur, qui reprend une formule de Charles de Visscher, « le vrai problème des minorités est un problème non pas seulement de justice et de droit [...], mais aussi [...] de haute politique gouvernementale ». Ainsi, le professeur de l'université de Paris s'interroge sur la finalité réelle des traités et des déclarations : tendent-elles vers « la fusion graduelle » des éléments allogènes²³⁹¹ dans la « collectivité nationale » ou, au contraire, au maintien de son « individualité » et de sa « cohésion »²³⁹² ?

Selon Athanase Moskov, il existe sur ce point une controverse, entre juristes et politiques, sur le « caractère temporaire » de cette protection. En effet, pour les uns c'est une étape avant « la liquidation de l'institution de la protection des minorités par l'assimilation et par l'élimination de celles-ci » ; tandis qu'une partie de la doctrine défend ce régime spécifique « comme une nécessité permanente et inhérente à l'émancipation de l'homme, à l'évolution libérale de tout ordre juridique »²³⁹³.

S'il n'y a pas de réponse claire à cette question, d'après Louis Le Fur, il existe néanmoins un consensus, selon lequel, « les deux solutions extrêmes » doivent être rejetées²³⁹⁴. Cette prise de position, qui est conforme aux objectifs dégagés en 1935 par la CPJI²³⁹⁵, reflète aussi la position majoritaire de la doctrine. En effet, pour Samuel Friedman, la dénationalisation forcée²³⁹⁶, « est aussi inadmissible et incompatible avec l'esprit moderne que les persécutions religieuses et la conversion forcée »²³⁹⁷. Les effets d'une telle politique, ajoute l'auteur, sont « des troubles les

²³⁹¹ Selon Félix Bergmann : « l'objet des traités des minorités et le but que poursuit le Conseil lorsqu'il accomplit la tâche que lui ont confiée ces traités, sont d'assurer aux minorités le degré de protection et de justice qui les mettra graduellement en mesure de se fondre dans la communauté nationale à laquelle elles appartiennent » ; Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.96

²³⁹² Pour Louis Le Fur, « le problème est ici posé exactement » ; Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.466 (§776)

²³⁹³ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.19 (nbp 1)

²³⁹⁴ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.466 (§777)

²³⁹⁵ Dans son avis du 6 avril 1935 (affaire *écoles minoritaires en Albanie*), la Cour déclare que les instruments internationaux « établis en vue de la protection des minorités avaient essentiellement deux objectifs » : garantir la pleine égalité de traitement (1) et offrir aux membres de ces groupes « les moyens appropriés pour la sauvegarde de leurs caractères ethniques propres, de leurs traditions et de leurs physionomie nationale » ; Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, *Rap.cit*, p.19 (§98)

²³⁹⁶ Arthur DE BALOGH, *L'action de...*, Op.cit, p.19

²³⁹⁷ Samuel FRIEDMAN, *Le problème...*, Op.cit, p.152

plus graves et les plus dangereux pour l'État » qui produisent, à terme, « des ennemis » intérieurs²³⁹⁸.

Le retour « à la théorie de l'assimilation » est même selon David Erdstein, « formellement condamnée » par la SDN²³⁹⁹. Pour Georges Scelle, l'uniformisation nationale représenterait une menace, celle « d'une sorte de retour au collectivisme indifférencié des sociétés primitives »²⁴⁰⁰. D'ailleurs, l'Union Internationale des Associations pour la SDN dans sa session d'Aberyswith (1926) a approuvé des résolutions fermement opposées à l'idée d'absorption lorsqu'elle est exercée « contre leur gré »²⁴⁰¹.

Pour Le Fur, les États doivent prendre trois mesures pour assurer cette protection : la « liberté complète » de conscience et de culte qui doit être accordée aux membres de la communauté. Ces garanties doivent être complétées par des mesures en faveur du principe de non-discrimination (1). De plus, les autorités doivent reconnaître les « libertés nécessaires », pour reprendre la formule de Thiers (2), à la condition que leur exercice soit compatible avec l'impératif de loyauté qui est exigé pour les populations minoritaires. Enfin, la liberté d'enseignement doit être assurée car elle permet, avec la langue²⁴⁰², le maintien de la culture et des valeurs de la communauté (3)²⁴⁰³. De telles dispositions sont d'ailleurs insérées dans les traités de 1919-1920, notamment aux articles 2, 7 et 8 du traité avec la Pologne.

Pourtant, Louis Le Fur rappelle aussi que « la minorité n'a pas le droit de rester étrangère dans l'État » et comme un avertissement²⁴⁰⁴, il ajoute, que « mieux vaut être modéré dans ses exigences et obtenir la mise en pratique des règles admises que de poser des principes excessifs ou théoriques qui en fait ne seront jamais appliqués »²⁴⁰⁵. Il appartient au temps, et au temps seul, d'assurer cette absorption pacifique²⁴⁰⁶, et c'est en ce sens que semble s'orienter la pratique de la SDN.

²³⁹⁸ Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.152

²³⁹⁹ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.94. V. en ce sens, le discours d'Aristide Briand du 6 mars 1927

²⁴⁰⁰ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, p.217

²⁴⁰¹ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.96

²⁴⁰² Pour Jean Lucien-Brun, en plaçant les sujets minoritaires « l'usage de la langue, l'on aborde le point le plus vif du problème : l'assimilation n'est plus possible » ; Jean LUCIEN-BRUN, Le problème..., Op.cit, p.153

²⁴⁰³ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, pp.467-468 (§778 -(a) (b) (c))

²⁴⁰⁴ Louis LE FUR, Ibid, p.468, (§778 et §779)

²⁴⁰⁵ Louis LE FUR, Ibid, p.469 (§780)

²⁴⁰⁶ Dans les faits « l'existence d'une minorité » « est un fait permanent ». Un « État ne peut pas fait disparaître d'un trait de plume ». Elle ne peut être qu'un processus lent et progressif et historique ; David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.83

Ainsi, en 1925, le délégué Mello-Franco, dans une déclaration au Conseil résumée par René Reydellet, estime qu'il « ne s'agit pas de créer, au sein de chaque État, une masse d'habitants qui se considéreraient toujours comme étrangers ; au contraire, il estime que la protection doit aboutir progressivement aux conditions nécessaires à la stabilisation d'une complète unité nationale »²⁴⁰⁷.

²⁴⁰⁷ REYDELLET René, La protection..., Op.cit, p.106. Si on peut réaliser l'assimilation « de la minorité nationale sans contrainte, sans heurt, il faudra bien se garder de prendre aucune mesure qui risquerait de l'empêcher ou simplement de la retarder » ; Emile GIRAUD, « Le droit des... », Art.cit, p.51

Chapitre 6. L'intangibilité des droits des minorités

La SDN est la nouvelle garante des clauses prises en faveur des minorités²⁴⁰⁸. Le rapport Tittoni, adopté par le Conseil le 22 octobre 1920²⁴⁰⁹, donne une définition de cette nouvelle exigence. Elle signifie « avant tout que les dispositions concernant les minorités sont intangibles ; [...] en second lieu, [...] que la Société des Nations doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées » (§1). En effet, il est difficile de se représenter « une institution juridique stable », écrit Louis Le Fur, « sans une stabilité réglementée des actes juridiques qui la consacrent »²⁴¹⁰. Cependant, l'absence de généralité²⁴¹¹ de ces obligations consomme leur crédibilité en les rendant « inadmissibles » pour ceux qui doivent les supporter²⁴¹². Elles sont perçues notamment parmi les anciens Alliés comme une « *capitis deminutio* » de leur souveraineté²⁴¹³. Une partie de la doctrine estime alors qu'il existe « deux voies » pour rétablir « l'égalité entre les divers pays » : la suppression du contrôle ou son extension²⁴¹⁴. A moins qu'elle ne passe par une protection universelle des droits de l'Homme dont les traités « contiennent déjà les premiers éléments »²⁴¹⁵ (§2).

§1. La double garantie

La protection des minorités, qui a été « pendant longtemps une revendication de morale politique », est « entrée dans le domaine du droit positif » par la conclusion des traités des minorités²⁴¹⁶. Cependant, sa valeur dépend « de la conception que la Société s'est formée de la nature et de l'étendue de la garantie assumée par elle »²⁴¹⁷.

²⁴⁰⁸ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.145. Arthur de BALOGH, *L'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*, Les éditions internationales, Paris, 1937, 186 p, p.7

²⁴⁰⁹ SDN, *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, JO de la SDN, 1920, pp.8-9

²⁴¹⁰ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.80

²⁴¹¹ « [...] les auteurs des traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer des principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle (...) Si l'on avait pris des dispositions de cette nature, on n'aurait pu le faire que lors de l'élaboration du Pacte de la Société des Nations » ; extrait in *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, p.171 et cité in Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, pp.26-27 (§130)

²⁴¹² Francesco CAPOTORTI, *Ibid*, p.27 (§132)

²⁴¹³ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.456 (§765)

²⁴¹⁴ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.4

²⁴¹⁵ D'après Albert de LA PRADELLE à l'Institut de Droit International (1921) ; cité in Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.109

²⁴¹⁶ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.145

²⁴¹⁷ Arthur de BALOGH, *L'action...*, Op.cit, p.7

A défaut, les traités risquent « de rester des manifestations de principes »²⁴¹⁸. En vertu des articles 1^{er} et 12, son régime repose sur des mécanismes combinés de droit interne et international qui doivent assurer « l’inviolabilité des traités et ensuite leur intangibilité »²⁴¹⁹ afin de garantir aux populations concernées un standard minimum de protection (A). Cependant, son caractère conditionnel entretient le mécontentement des États débiteurs et notamment de la Pologne qui, après les échecs successifs pour généraliser ces sujétions, finit par dénoncer en 1934 les traités de minorités (B).

A. *La portée des articles 1 et 12 du traité avec la Pologne*

Les articles 1^{er} et 12 du traité avec la Pologne²⁴²⁰ instaurent une double garantie. D’une part, en droit interne (article 1^{er}) (1) en consacrant « comme lois fondamentales » les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du traité²⁴²¹. Toutefois, l’effectivité de cette protection dépend, pour une large part, des recours juridictionnels « contre les décisions des administrations et parfois même contre le législateur »²⁴²². D’autre part, l’article 12 élève les stipulations énoncées dans le traité au titre « [d’] obligations d’intérêt international » placées sous la sauvegarde de la SDN (2). Cette mesure est si caractéristique du nouveau système que de nombreux auteurs « sont fréquemment tentés » de ramener tout régime de la protection des minorités « à la question de l’existence et du fonctionnement de la garantie internationale et de l’identifier avec elle »²⁴²³.

1. *La garantie constitutionnelle*

La garantie prévue par l’article 1^{er} du traité avec la Pologne constitue le premier niveau de protection des minorités assuré par les États (a)²⁴²⁴. Cependant, l’étude des conventions d’avant-guerre a largement montré le caractère lacunaire sinon indigent de certaines mesures qui reposent « sur la bonne foi de l’État » et rend

²⁴¹⁸ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.304. Mais, un droit « qu’on se borne à affirmer sans le sanctionner » n’est bien souvent, selon Louis Le Fur, « qu’un droit inutile » ; Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.454 (§762)

²⁴¹⁹ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.35

²⁴²⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.66

²⁴²¹ Samuel FRIEDMAN, *Le problème des minorités...*, Op.cit, p.151 et ss.

²⁴²² Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.468 (§779)

²⁴²³ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.9

²⁴²⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, Op.cit, p.197

nécessaire de les coupler avec un mécanisme de droit international²⁴²⁵. Ces insuffisances sont d'ailleurs soulevées lors du 2^e Congrès des nationalités qui se tient à Genève en 1926²⁴²⁶. Cependant, ces clauses peuvent aussi être entendues comme un objectif à moyen terme fondé sur l'espoir d'une démocratisation des institutions. Leur mise en œuvre suppose une transformation de l'État pour assurer la coexistence pacifique des groupes minoritaires et majoritaires. Toutefois, si David Erdstein estime qu'il faut s'inspirer du processus de laïcisation réalisé par les États²⁴²⁷, Samuel Friedman préconise une solution plus radicale par le recours au fédéralisme personnel (b).

a. Les paradoxes de la garantie interne

En vertu de l'article 1^{er} du traité polonais, il revient à l'État débiteur de convertir, dans sa législation, les dispositions des articles 2 à 8 du chapitre I^{er} de la présente convention en « lois fondamentales ». Il doit veiller « à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles ». Cette protection est alors assurée par les autorités suivant les règles de procédure du droit interne²⁴²⁸. André Mandelstam fait remarquer que les dispositions visées par l'article de tête du traité et contenues dans les autres textes avec les États alliés²⁴²⁹ ne comprennent ni l'enseignement public, ni la répartition des fonds publics, ni les exigences relatives au repos hebdomadaire²⁴³⁰. Il est assez difficile de déterminer les causes qui justifient leur absence alors que ces mêmes clauses sont placées sous la garantie internationale de la SDN²⁴³¹.

Cependant, Georges Scelle, qui est un partisan du monisme intégral, relativise cette division entre les deux ordres qui « prête à confusion » dans la mesure où ces mesures « sont toutes deux d'ordre international »²⁴³². « Il importe peu », selon David Erdstein qui rejette cette controverse, de savoir « maintenant si le traité devient obligatoire par lui-même ou par l'effet de sa transformation en règles de droit

²⁴²⁵ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.183

²⁴²⁶ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.152

²⁴²⁷ David ERDSTEIN, *Ibid*, p.153

²⁴²⁸ David ERDSTEIN, *Ibid*, p.149. Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, pp.304-305

²⁴²⁹ L'article 1^{er} avec les États alliés reproduit article 54 avec la Hongrie, l'Autriche 62, la Bulgarie 49, Lausanne 36 (p.183, nbp 1)

²⁴³⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.63

²⁴³¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.305

²⁴³² Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e Partie, Op.cit, p.197

interne »²⁴³³. La théorie classique (dualiste)²⁴³⁴ exige en effet, une condition pour qu'une règle de droit international soit reconnue comme règle de droit interne : sa « réception » ou à sa « transposition ». Alors qu'en vertu « de la hiérarchie nécessaire des ordres juridiques », c'est même « l'inverse »²⁴³⁴ qui se produit. C'est en l'espèce la preuve « la plus intéressante de l'unité du droit public », écrit Boris Mirkin-Guetzevitch²⁴³⁵. Ainsi, les lois adoptées sur le fondement de l'article 1^{er} ont toutes comme trait commun de lier le constituant aux règles du droit international²⁴³⁶. Intangibles, elles ne peuvent être abolies ou modifiées « par la voie législative ordinaire » ni « même être abrogées ou remaniées par les voies législatives spéciales »²⁴³⁷. Dans la pratique, la mise en œuvre de cette garantie dépend pour une large part de la volonté des États et de l'effectivité des voies de recours internes. Au risque de n'être que platonique²⁴³⁸, l'engagement de l'article 1^{er}, qui suppose déjà une certaine maturité des institutions, peut être vu comme ayant une portée symbolique voire programmatique.

Dans la pratique, ce sont d'ailleurs ces insuffisances (volontairement ou par abstention) aux obligations prévues dans les traités du siècle précédent qui ont justifié, au sortir de la guerre, la mise en œuvre d'une garantie internationale supplétive, assurée par une organisation impartiale et permanente²⁴³⁹. En effet, malgré les traités de paix, la persistance de mesures vexatoires, qui est largement relayée dans de nombreuses publications renforce les antagonismes entre majorité et minorités, que le nouveau droit doit pourtant résorber. Pour Louis Le Fur, ce qui « soulève le plus de difficultés ce sont les « brimades administratives, la violation de l'esprit des textes dans leur application »²⁴⁴⁰. Mais c'est Jean Lucien-Brun qui procède à un recensement (partiel) de témoignages « précis et irrécusables » qui

²⁴³³ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.155

²⁴³⁴ Georges SCHELLE, *Répétitions...*, Op.cit, p.396

²⁴³⁵ Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.74

²⁴³⁶ « L'organisation constitutionnelle est une question que le droit constitutionnel laisse à la compétence exclusive de l'État », mais « cette souveraineté ne revêt en aucune manière un caractère absolu » et le droit international « et surtout des traités spéciaux peuvent imposer certaines limitations exceptionnelles à l'indépendance du législateur constituant ; Ange BLONDEAU, « La subordination des constitutions aux normes internationales », RDI, 1932, n°2, p.583

²⁴³⁷ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.63-64

²⁴³⁸ Stéphane PIERRE-CAPS, « La protection... », art.cit, p.195 (§95)

²⁴³⁹ Selon Jacques Fouques-Duparc, tant « que ces questions préjudicielles n'auront pas été résolues, l'affirmation des traités reste une affirmation théorique » et la seule garantie qui trouvent les minorités « face aux violations par les États de leurs obligations » est « la garantie internationale » ; Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.306

²⁴⁴⁰ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.462 (§771)

valident ces allégations²⁴⁴¹. Dans cet inventaire il rapporte entre autres faits, des cas de nationalisation forcée en Tchécoslovaquie. Entre fin juin 1920 à début juillet 1921, à la suite de manifestations, 18 Slovaques sont tués « par la gendarmerie pour délits politiques », 183 personnes sont blessées et 1482 autres sont emprisonnées²⁴⁴².

D'autres violations aux engagements internationaux sont aussi mentionnées par l'auteur tels que le report de l'autonomie en Ruthénie²⁴⁴³ -prévue par l'article 10 du traité Tchécoslovaque, elle ne sera finalement jamais appliquée- ou les restrictions à la liberté d'enseignement garantie par l'article 9 du traité du 10 septembre 1919²⁴⁴⁴. En Roumanie aussi les autorités se livrent « à d'incessantes vexations contre certains « minoritaires » qui sont par exemple « expulsés de leurs logements » et « se trouvent pratiquement contraints de s'expatrier »²⁴⁴⁵. Mais devant l'exposé de Jean Lucien-Brun, Radu Budisteano, juge-suppléant au tribunal de Bucarest, incrimine « ceux qui créent cette atmosphère de mensonge et de diffamation ». « Pauvre Roumanie ! » écrit-il « la voilà citée comme exemple de barbarie au monde civilisé. Et ceci dans un ouvrage scientifique, donc objectif »²⁴⁴⁶.

Malgré l'intervention à titre subsidiaire de la garantie internationale, les mécanismes de droit interne sont, pour une partie de la doctrine, les plus adaptés pour sanctionner les manquements aux engagements internationaux des États et aux principes généraux du droit. En effet, certains contentieux ont plus de chance d'être

²⁴⁴¹ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.194. Cependant, dans sa thèse l'auteur admet aussi les limites de cette démarche prospective, dans la mesure où il existe des violations dans « tous les autres pays » ; Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.203

²⁴⁴² « Une véritable organisation policière seraient investie, en fait, de pouvoirs presque discrétionnaires pour molester les membres des minorités, en leur intentant, sur les moindres soupçons, des poursuites politiques » ; Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.195

²⁴⁴³ L'autonomie Ruthènes serait inapplicable immédiatement selon les autorités. Les tchèques « reprochent à la monarchie dualiste d'avoir laissé les Ruthènes dans un état de basse culture, qui rend impossible l'organisation immédiate de l'autonomie » ; Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.199 (nbp 1). Le 10 septembre 1921 une plainte est adressée au Conseil au nom du « parti politique des Ruthènes de Hongrie » concernant les « infractions commises par le Gouvernement de Tchécoslovaquie » aux stipulations du Traité de Saint-Germain, dans l'ancien territoire Hongrois. Toutefois, le gouvernement incriminé allègue que ces obligations qui ont été constitutionnalisés (chapitre 1^{er}, §3 de la Constitution de 1920 (articles 2-7)) ne peuvent être que progressives dans la mesure où « la Ruthénie du Sud des Carpathes est habitée par une population non encore évoluée, qui compte une proportion d'illettrés atteignant 80% de la population ». Mais, l'auteur note en 1937, que « jusqu'à ces derniers temps, l'autonomie promise par le Traité de Saint-Germain n'était pas encore réalisée » ; René REYDELLET, *La protection...*, Op.cit, pp.41-42 et p.45

²⁴⁴⁴ En Tchécoslovaquie « 50 000 enfants allemands auraient été privés de l'enseignement allemand » suite à la fermeture de 750 classes allemandes sans compter les mesures concernant les milliers de classes hongroises ; réduites de trois quarts environ ; Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, pp.197-198

²⁴⁴⁵ Jean LUCIEN-BRUN, *Ibid*, p.195

²⁴⁴⁶ « Avant d'être minoritaires, n'oubliez pas que vous êtes des citoyens ! » ; Radu BUDISTEANO, *La condition juridique...*, Op.cit, p.40

examinés devant les juridictions nationales qu'auprès du Conseil de la SDN²⁴⁴⁷. A titre d'exemple, David Erdstein prend une plainte formulée en vertu de l'article 147 de la Convention relative à la Haute-Silésie. Elle a pour objet le temps que le « petit Joseph Godd » met pour aller à l'école²⁴⁴⁸.

En dehors de l'approche strictement locale des espèces soumises, un recours en droit interne offre l'avantage de traiter l'affaire sur le fond ; ensuite, la solution retenue est mieux acceptée par l'État incriminé²⁴⁴⁹, à supposer que la procédure soit libre. Ces juridictions sont aussi les seules qui puissent être directement saisies par les membres des minorités. Cependant, la mise en place d'une justice impartiale, qu'elle soit administrative et/ou constitutionnelle (« fermé[e] dans la plupart des États »²⁴⁵⁰) est une condition préalable à son efficacité.

D'après les chiffres donnés par David Erdstein, le contrôle opéré par la Cour suprême administrative de Tchécoslovaquie montre l'importance d'un tel dispositif : en 1927, la Cour a annulé, comme contraires au droit des minorités, 25% des décrets du ministre de la Justice, 23% de celui des Postes, 30% du ministre de l'Agriculture, 35% de l'Instruction, 50% de celui de l'Intérieur et 62% du ministre du Commerce²⁴⁵¹. Cependant, pour que cette garantie soit la plus sûre, l'auteur préconise la création de cours ou de chambres spéciales dédiées aux affaires minoritaires²⁴⁵². Mais cette politique volontariste se heurte aux résistances des autorités publiques. « Il est fort probable », ajoute-t-il, « que le jour où à la place de l'État uniquement dominateur, les minorités verront au-dessus ou à côté d'elles l'État protecteur, la garantie interne suffira »²⁴⁵³ et c'est d'ailleurs un constat partagé par Arthur de Balogh, lui-même minoritaire. En effet, pour le professeur de sciences politiques à l'ancienne université hongroise de Cluj (*Kolozsvár*) et membre de l'Académie hongroise, les États débiteurs « commettent cependant l'erreur de croire que leur

²⁴⁴⁷ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.150

²⁴⁴⁸ David ERDSTEIN, *Ibid*, p.150 (nbp 1)

²⁴⁴⁹ David ERDSTEIN, *Ibid*, p.150

²⁴⁵⁰ Le contrôle de constitutionnalité appartient en Roumanie à la Cour de cassation réunie en assemblée plénière (article 103 de la Constitution). Mais en Albanie, ce rôle est dévolu à l'Assemblée nationale. En Tchécoslovaquie, un tel contrôle de constitutionnalité est ouvert par l'article 2 de la Charte constitutionnelle du 29 février 1920 ; David ERDSTEIN, *Ibid*, p.159

²⁴⁵¹ En 1928 en Tchécoslovaquie, un conflit surgit entre la Cour de cassation et le Tribunal administratif suprême sur la question des droits linguistiques des étrangers appartenant à la même nationalité qu'une minorité, selon la loi constitutionnelle sur le droit des langues du 20 février 1920. Or, les deux juridictions ont donné des solutions différentes : la Cour de cassation a refusé de reconnaître des droits identiques à la différence de la Haute Juridiction administrative ; David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.154. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.110 (nbp 3)

²⁴⁵² David ERDSTEIN, *Ibid*, p.160

²⁴⁵³ David ERDSTEIN, *Ibid*, p.160

intérêt commande d'accorder aux minorités le minimum de liberté, telle étant la condition de leur consolidation et de leur unité nationale »²⁴⁵⁴.

b. *Samuel Friedman : la défense de l'autonomie personnelle*

La thèse de Samuel Friedman, soutenue à l'université de Toulouse en 1927, ne se contente pas de réactualiser, à des fins utiles, la question de la protection internationale des minorités en valorisant certaines grilles d'analyse telles que la causalité historique du régime de protection ou de la jurisprudence. Son travail, comme il est expressément mentionné en titre, est présenté comme une tentative de solution. Il reprend une idée théorisée par les auteurs austro-marxistes et largement délaissée par les traités et les déclarations d'après-guerre²⁴⁵⁵, celle de l'autonomie personnelle. Pourtant, ce n'est qu'au dernier chapitre (chapitre VIII, « B », « b ») que ce point précis est développé. Cependant, les travaux qui traitent de ce sujet restent peu nombreux²⁴⁵⁶ et à ce titre cet ouvrage demeure une contribution importante sur ce thème d'une grande actualité.

L'auteur part du constat qu'après la guerre seul un « très petit nombre de peuples » réclame des droits territoriaux : les Ruthènes des Carpates, les Suédois des îles Åland, les Allemands de Bohême, les Ukrainiens, les Blancs-Russiens de Pologne et « les Catalans d'Espagne »²⁴⁵⁷. Ainsi, pour les États hétérogènes, trois solutions sont ouvertes pour assurer un équilibre interne : l'acculturation par la dénationalisation destinée à étouffer le sentiment particulier (1), le déplacement des populations (2) ou la reconnaissance de la singularité culturelle des populations minoritaires (3)²⁴⁵⁸. Or, les mesures appliquées (« solutions positives ») en vertu de cette dernière hypothèse, est la seule qui soient envisageables, selon Friedman²⁴⁵⁹. En

²⁴⁵⁴ Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.19

²⁴⁵⁵ Cette solution est largement portée par les minorités à Genève lors de la Conférence des minorités nationales d'Europe en 1925 et en 1926 lors du Congrès des minorités nationales ; Stéphane PIERRE-CAPS, La Multination..., Op.cit, p.274

²⁴⁵⁶ Claude KLEIN, « Une solution miraculeuse, le fédéralisme personnel ? », XX, in Jean-Daniel Nordmann, Federalism : a tool for conflict management in multicultural societies with regard to the conflicts in the Near East, p.21

²⁴⁵⁷ Samuel FRIEDMAN, Le problème des minorités..., Op.cit, p.24. Après la guerre, « le problème territorial a perdu [...] de son importance et ne se pose plus qu'exceptionnellement ». Le curseur se situe sur le « libre développement des minorités qui risquent d'être opprimées à leur tour » ; Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.23-24

²⁴⁵⁸ Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.151

²⁴⁵⁹ La première « doit être rejetée sans la moindre hésitation » et la deuxième, même suivant le critère de réciprocité, n'est « nullement » légitime ; Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.152 et p.155

effet, la première prend le contre-pied des principales dispositions relatives aux minorités et la deuxième reste très largement controversée dans la mesure où elle s'oppose à l'esprit même de ces textes. Cependant, pour l'auteur, une politique conciliante (3^e solution) reposant sur le « laisser-faire » de l'État, ne permet pas de corriger les déséquilibres sociologiques qui auront à terme pour résultat d'imposer « la culture de la majorité ethnique »²⁴⁶⁰ favorisée par sa position dominante²⁴⁶¹.

Pour Samuel Friedman, une alternative s'offre aux autorités étatiques : soit une intervention active et directe auprès des groupes minoritaires, soit un désaisissement à leur profit d'une partie de leurs prérogatives²⁴⁶². Le premier scénario envisagé, qui n'exige toutefois pas de réformes structurelles majeures, n'offre pas de garanties suffisantes. Selon l'expérience lettonne tirée de la loi du 8 décembre 1919, la représentation des minorités est opérée par la médiation d'agents administratifs, en l'espèce des chefs de sections, nommés en Conseil des ministres (article 8)²⁴⁶³, qui sont placés statutairement dans une situation de subordination. Cette mesure pose le problème de la sincérité de cette approche centralisée qui présente, en pratique, le risque de rendre cette autonomie dépendante du contexte politique²⁴⁶⁴. Matériellement, le spectre de protection couvert par un tel système est généralement restreint au domaine éducatif. Or, ce périmètre restreint ne prend pas assez en compte « les desiderata » des minorités²⁴⁶⁵.

Cette solution ne tient qu'imparfaitement compte de la configuration nationale bigarrée de l'espace est-européen. Or, en dissociant la capacité de droit public de son bornage territorial, l'autonomie personnelle (ou fédéralisme) permet justement de dépasser ces contraintes. L'auteur, qui réactive ainsi la doctrine de Karl Renner et d'Otto Bauer portée pendant la guerre par les mouvements socialistes et juifs, tient à rappeler qu'il y a déjà eu dans l'histoire des applications concrètes de ce système. Il prend comme exemples le statut juridique accordé aux Saxons de Transylvanie par le roi Mathias I^{er} Corvin qui reconnaît en 1486 la qualité de « nation », composante de « l'Union des trois Nations », et l'autonomie accordée aux Juifs de Pologne en 1551

²⁴⁶⁰ Samuel FRIEDMAN, *Ibid.*, p.158

²⁴⁶¹ René REYDELLET, *La protection...*, *Op.cit.*, p.126

²⁴⁶² Samuel FRIEDMAN, *Le problème des minorités...*, *Op.cit.*, p.162

²⁴⁶³ Samuel FRIEDMAN, *Ibid.*, pp.163-164

²⁴⁶⁴ Samuel FRIEDMAN, *Ibid.*, p.167

²⁴⁶⁵ Cette solution « ne donnerait aucune satisfaction aux minorités et ne serait pas susceptible d'amener la réconciliation entre les nationalités » ; Samuel FRIEDMAN, *Ibid.*, p.165. René REYDELLET, *La protection...*, *Op.cit.*, p.117

par le roi Stanislas Auguste²⁴⁶⁶. D'autres modèles (avec leurs spécificités) auraient pu être relevés par l'auteur tels que la personnalité des lois chez les Germains, le système des Millets de l'Empire ottoman, le compromis morave de 1905, celui issu de la loi du 9 janvier 1918 voté par la Rada centrale ukrainienne²⁴⁶⁷ ou le projet porté par la délégation hongroise le 20 février 1920 à la Conférence de la Paix²⁴⁶⁸.

Cependant, l'absence de telles mesures dans les textes internationaux et cet héritage historique limité peinent à faire sortir cette doctrine du champ académique²⁴⁶⁹. Pourtant, ce mode d'organisation (*non-territorial* ou *a-territorial*), qui constitue surtout une remise en cause du caractère uniformisant et territorialisé de l'État-national²⁴⁷⁰, présente aussi un avantage considérable pour l'œuvre de pacification. En ne ciblant que les minorités membres de l'union, l'autonomie personnelle endigue le processus de minorisation (*minoration*) *par contingence* issu des découpages territoriaux successifs. Dans ses travaux, Samuel Friedman précise la qualité des destinataires de ces transferts de compétences. Ce sont « l'ensemble des citoyens d'une minorité nationale » (la dénomination *personnelle* peut être trompeuse²⁴⁷¹), « atteignant soit un certain nombre absolu, soit un pourcentage déterminé de la population totale, doit être autorisé à former une union reconnue par l'État, ayant le droit d'administrer d'une manière autonome ses affaires particulières, d'élire ses organes administratifs, d'édicter des ordonnances obligatoires dans les limites de sa compétence, d'imposer les membres de l'union »²⁴⁷². En effet, d'après un député juif à la Diète lituanienne, ce modèle suppose quatre conditions cumulatives : une union de droit public (1) ; un transfert de compétence normatif (réglementaire et/ou législatif) (2) ; le pouvoir d'imposition des membres de la communauté (3) dans la mesure où elle « ne peut se contenter des seules donations volontaires de ses membres » qui la placerait le cas échéant en situation d'une dépendance de fait²⁴⁷³ ; enfin, elle doit être dotée d'un pacte constitutif (4)²⁴⁷⁴.

²⁴⁶⁶ Stéphane PIERRE-CAPS, *La Multination...*, Op.cit, p.258. Samuel FRIEDMAN, *Le problème des minorités...*, Op.cit, p.170

²⁴⁶⁷ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p. 55 (nbp 1)

²⁴⁶⁸ PIERRE-CAPS, *Ibid.*, pp.273-274

²⁴⁶⁹ Claude KLEIN, « Une solution... », Art.cit, p.28

²⁴⁷⁰ Ghislain OTIS, « L'autonomie personnelle au cœur des droits ancestraux : sub qua lege vivis ? », *McGill Law Journal/Revue de Droit de McGill*, 2007, vol.52, pp.657-679, pp.570-571. Yves PLASSERAUD, *L'identité*, Montchrestien, Paris, 2000, 58 p, pp.131-134

²⁴⁷¹ Johanne POIRIER, « Autonomie politique et minorités francophones du Canada : Réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka », *Minorités linguistiques et société*, 2012, vol.1, pp.66-89, p.72 (nbp 8)

²⁴⁷² Samuel FRIEDMAN, *Le problème des minorités...*, Op.cit, p.171

²⁴⁷³ Samuel FRIEDMAN, *Ibid.*, p.178

Cependant, dans un bref paragraphe qu'il consacre à cette étude, René Reydellet résume les résistances qu'une telle approche suscite, qui sont aussi les raisons de son échec pratique. Il estime que ce système n'est pas transposable dans tous les pays minoritaires²⁴⁷⁵ car les États d'Europe de l'Ouest sont trop attachés à l'État-nation pour soutenir et généraliser son contre-modèle²⁴⁷⁶.

Deux pays Baltes ont tenté une première réalisation, certes encore partielle, de « cette expérience nouvelle, pleine de conséquences inconnues et mystérieuses »²⁴⁷⁷. Le système mis en place en Lituanie fait coexister, dans un ensemble hybride et mal défini, des institutions autonomes avec une administration centralisée concurrente²⁴⁷⁸. Or, pour ces organismes dépourvus de bases juridiques, leur existence dépend des autorités centrales qui l'apprécient suivant des critères d'opportunité politique. Ainsi, la présence de ministres compétents pour les questions relatives aux minorités n'est sanctionnée par aucune loi²⁴⁷⁹. Dans l'exercice de leurs attributions, les communes Juives, les seules qui soient parvenues à réaliser une autonomie²⁴⁸⁰ (loi spéciale du 10 janvier 1920²⁴⁸¹) peuvent, à ce titre, « imposer leurs membres », sont « dispensées de l'usage des timbres-poste », ont la possibilité de « se servir du sceau de l'État » sans pour autant qu'aucune « fonction d'État ne leur [soit] déléguée ». Pourtant, à défaut d'une telle dérogation, leur activité prend surtout la forme d'une auto-gestion au sein d'unions privées²⁴⁸². Or, la confusion est entretenue par l'existence en fait d'organes centraux (le Conseil national et le Comité exécutif) et d'institutions étatiques qui se télescopent. Pour Samuel Friedman, c'est l'articulation des pouvoirs qu'il faut préciser et stabiliser. Ainsi, la représentation du *self-government* doit être dévolue au Corps élu des minorités doté d'une autonomie claire en faveur du maintien et de la promotion de la spécificité culturelle de la minorité, de la réparation des dommages subis durant les années de domination, de la modification de la structure économique,

²⁴⁷⁴ Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.188-189 (nbp 2)

²⁴⁷⁵ René REYDELLET, La protection..., Op.cit, p.130

²⁴⁷⁶ Stéphane PIERRE-CAPS, La Multination..., Op.cit, p.275

²⁴⁷⁷ Samuel FRIEDMAN, Le problème des minorités..., Op.cit, p.172

²⁴⁷⁸ Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.163

²⁴⁷⁹ Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.172-173

²⁴⁸⁰ Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.179

²⁴⁸¹ Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.174

²⁴⁸² La tenue des actes d'état civil n'est qu'une réminiscence d'un pouvoir confié aux autorités religieuses qui reprennent cette compétence pour les Juifs avec l'ordonnance du 26 février 1925 ; Samuel FRIEDMAN, Ibid, p.174

de la formation et de la diversification des compétences et en matière de santé publique²⁴⁸³. Cependant, lors de la séance de la Diète du 1^{er} mars 1925, la demande formulée par les minorités allemande et polonaise de généraliser ce système est rejetée « presque sans débats ». Quelques semaines plus tard, la loi du 31 mars revient sur les acquis de la loi de 1920 relative aux communes juives qui deviennent « une caricature d'autonomie »²⁴⁸⁴ ; elle prive d'effet les dispositions des articles 73 et 74 de la Constitution²⁴⁸⁵. L'exemple estonien, qui sera lui aussi de courte durée avec l'arrivée en 1934 d'un régime autoritaire²⁴⁸⁶, est sûrement l'un des plus aboutis, même si son importance historique reste toutefois assez limitée²⁴⁸⁷. C'est la loi du 5 février 1925 sur l'autonomie culturelle, prise en application de l'article 21 de la Constitution, qui inaugure ce nouveau régime approuvé sous la pression de la SDN et des minorités. Pour Samuel Friedman, elle devient « la seule loi du monde en ce genre et qui a été prise comme idéal à atteindre par les minorités nationales de toute l'Europe »²⁴⁸⁸. Au sens de l'article 8 (combiné à l'article 15), sont « considérés comme minorités » « le peuple » allemand, russe (les seuls à y avoir une assise territoriale)²⁴⁸⁹ et suédois et toutes les populations établies sur le territoire estonien dont la population « totale n'est pas inférieure à 3000 personnes », autrement dit, elle ouvre cette faculté aux populations Juives. Contrairement à l'exemple Lituanien, la qualité de membre de la minorité repose sur une procédure (dit de *l'option active*) de déclaration d'appartenance (article 9 associé aux articles 10 et 17). L'article 1^{er} détermine le statut juridique de l'autonomie qui est assimilé en droit aux municipalités. Pour que cette dernière soit réalisée, les deux tiers des membres

²⁴⁸³ Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.177-178

²⁴⁸⁴ Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.179-180 (nbp 1)

²⁴⁸⁵ L'article 73 dispose que « les minorités nationales formant une partie considérable des citoyens ont le droit, dans les limites fixées par les lois, de gérer sur des bases d'autonomie leurs intérêts nationaux culturels [...] ». L'article 74 : « Les minorités nationales mentionnées à l'article 73 ont le droit, en vertu des lois correspondantes, d'imposer leurs membres de taxes destinées à subvenir aux besoins des œuvres [...] ». Mais, la rédaction de ces textes est plus souple et beaucoup moins ambitieuse que leur version primitive. En effet, ces nouvelles dispositions ne peuvent être opérantes que si elles sont ultérieurement complétées par des lois ultérieures ; Samuel FRIEDMAN, Ibid, pp.182-183 (nbp 1)

²⁴⁸⁶ « C'est ainsi que, lorsqu'il eut recouvré l'indépendance en 1917, l'État estonien renaissant était caractérisé en premier lieu par l'empreinte des traditions historiques des gouvernements locaux autonomes que consacra la Constitution de 1920, en négligeant d'assurer au pouvoir central une fermeté suffisante ». En 1933, avec les révisions, les idées de centralisation « se substituèrent dans une plus large mesure à la conception de « self-government » qui avait dominé jusqu'alors » ; Jüri ULUOTS, « La nouvelle Constitution estonienne et ses tendances », in Constitution de la République d'Estonie avec la Décision du Peuple estonien pour la convocation d'une Assemblée nationale constituante et la Loi relative au régime transitoire », éd. officielle, Tallinn, 1937, 44 p, pp.3-6, p.5

²⁴⁸⁷ Claude KLEIN, « Une solution... », Art.cit, p.28. En ce qui concerne la question des minorités, « la législation d'Estonie prétend être la plus libérale du monde entier » ; Louis VILLECOURT, L'Estonie, Les éditions Rieder, Paris, 1932, 123 p, p.54

²⁴⁸⁸ Samuel FRIEDMAN, Le problème des minorités..., Op.cit, p.183

²⁴⁸⁹ Claude KLEIN, « Une solution... », Art.cit, p.29

doivent approuver sa constitution (article 27) et, le cas échéant, l'article 15 prévoit la possibilité d'une auto-dissolution. Elle est pourvue de deux organes centraux : le Conseil de culture et le Comité administratif (article 5). Ainsi, en vertu de l'article 14 et suivant les dispositions fixées par l'article 1^{er}, aucun organe du gouvernement ne lui est supérieur et seules deux possibilités sont offertes à l'État : soit contester les mesures prises par les autorités autonomiques devant le tribunal Administratif, soit prononcer la dissolution du Conseil de culture qui doit alors être suivie de nouvelles élections pour éviter la vacance de l'institution (article 14). La sincérité des consultations est assurée par la fixation d'un seuil minimum de participation, qui donne à l'ensemble une véritable dimension électorale²⁴⁹⁰ (articles 19 et 25). Le champ de compétence de l'autonomie est prévu par l'article 2 couplé à l'article 4 (transfert des écoles publiques). Pour les mettre en œuvre, la loi de 1925 dote les nouvelles institutions d'un pouvoir réglementaire, conformément au droit commun de l'administration locale (article 3) qui est associé à la faculté d'imposition de ses membres (article 6). Enfin, il est inséré dans un dernier article la disposition la plus originale, une idée développée par Karl Renner, qui ouvre le droit à l'autonomie à tous les groupes qui répondent aux exigences de la loi. Ainsi, la majorité pourra elle aussi se prévaloir de cette législation pour se constituer en *self-government*.

Cependant, René Reydellet ne partage pas l'analyse de Samuel Friedman qui voit dans ce modèle alternatif des avantages « considérables »²⁴⁹¹. La configuration de l'Estonie, qu'il décrit comme un « pays sans traditions politiques, où tout était neuf et où rien de s'opposait à l'organisation du régime »²⁴⁹², ne permet pas de proposer un modèle transposable à l'Europe de l'Ouest où les notions d'État et de nation entretiennent une relation fusionnelle²⁴⁹³.

2. La garantie internationale

Le mécanisme de droit interne est assorti à l'article 12 du traité polonais, d'une garantie internationale en vertu de laquelle l'État s'engage à reconnaître que « les stipulations des articles précédents » constituent « des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations » (article 12

²⁴⁹⁰ Stéphane PIERRE-CAPS, *La Multination...*, Op.cit, p.276

²⁴⁹¹ Samuel FRIEDMAN, *Le problème des minorités...*, Op.cit, pp.188-189

²⁴⁹² René REYDELLET, *La protection...*, Op.cit, p.130

²⁴⁹³ René REYDELLET, *Ibid*, p.130

alinéa 1^{er})²⁴⁹⁴. Associée aux alinéas 2 (« droit des membres du Conseil »)²⁴⁹⁵ et 3 (« le rôle de la Cour »)²⁴⁹⁶ - combiné à l'article 14 du Pacte²⁴⁹⁷ - cette mesure permet de sanctionner les manquements des États à leurs obligations tirées de l'article 1^{er} du traité malgré le mutisme des traités sur ce point.

D'après André Mandelstam, une action contre un acte juridique interne qui modifierait ou abrogerait les traités peut être intentée sur le fondement de cet article²⁴⁹⁸. Ainsi, les recours internationaux prévus à titre principal devant le Conseil et à titre subsidiaire devant la CPJI « renforcent l'efficacité de l'ensemble normatif »²⁴⁹⁹ et confèrent un caractère exécutoire aux droits accordés²⁵⁰⁰. C'est là, pour Jean Lucien-Brun, « le point vital de l'organisation nouvelle »²⁵⁰¹. Cette procédure est complétée dès 1920 par l'introduction d'un droit de pétition créé *ex nihilo* à l'initiative du Conseil²⁵⁰². Toutefois, le caractère « intangible »²⁵⁰³ des droits énoncés dans les traités n'est pas incompatible avec une adaptation de la règle de droit aux évolutions de la vie sociale et/ou du contexte international. Le principe de mutabilité est d'ailleurs admis par l'article 12 alinéa 1^{er}, suivant une procédure déterminée²⁵⁰⁴.

Avec cette garantie internationale étendue « sans exception aucune » à l'ensemble des dispositions du chapitre (article 12 alinéa 1^{er} et avis de la CPJI n°7²⁵⁰⁵), y compris celles qui ne sont pas intégrées à la clause de droit interne²⁵⁰⁶, l'efficacité de la protection commence « à dépendre de la force du Droit » et non plus des intérêts particuliers²⁵⁰⁷. A ce titre, l'article 12 marque un progrès significatif du système de protection, en comparaison avec la rédaction lâche des précédentes

²⁴⁹⁴ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.64

²⁴⁹⁵ Il incombe donc aux membres du Conseil de la SDN de porter cette affaire qui « joue en cette matière le rôle principal » ; Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.307. En effet, « faute d'un tel droit et devoir, la protection internationale des minorités n'existerait pas du tout » ; Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.33

²⁴⁹⁶ Arthur de BALOGH, Ibid, p.34

²⁴⁹⁷ Article 14 : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée »

²⁴⁹⁸ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, pp.68-69

²⁴⁹⁹ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.9

²⁵⁰⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, pp.308-309

²⁵⁰¹ Jean LUCIEN-BRUN, Le problème..., Op.cit, p.185

²⁵⁰² Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.454 (§762)

²⁵⁰³ Or, pour le professeur Yves de La Brière, qui est titulaire de la chaire des Principes chrétiens du droit des Gens à la faculté de Philosophie de l'Institut catholique, « aucune institution d'ici-bas, ne comporte une telle inviolabilité » ; Yves de La BRIERE, Les formes modernes du droit des peuples : nationalités et minorités, Dephilippe, Paris, 1933, 119 p, p.91

²⁵⁰⁴ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.64

²⁵⁰⁵ CPJI, série B, Recueil des Avis consultatifs, n°7, p.16

²⁵⁰⁶ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.64 (nbp 1)

²⁵⁰⁷ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.15. Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.307

conventions²⁵⁰⁸. Cette garantie est d'ailleurs reproduite dans l'ensemble des traités à l'exception du traité de Sèvres qui n'en contient, à l'article 151 (Partie IV), qu'une version beaucoup plus souple : il appartient aux « Principales Puissances alliées, après examen en commun avec le Conseil de la Société des Nations » de déterminer « quelles mesures sont nécessaires pour garantir » les droits énoncés dans la Partie IV²⁵⁰⁹. Cependant, le traité de Lausanne marque, avec l'article 44 (section III, Partie I), le retour au droit commun. Il existe une autre exception avec les cas particuliers des déclarations lettonne et estonienne qui « ne sont pas placées *expressis verbis* sous la garantie de la Société des Nations ». Toutefois, dans ces deux situations, le Conseil se réserve un droit d'intervention²⁵¹⁰.

Ces recours « devront toujours être réservés aux cas graves », écrit Louis Le Fur, dans la mesure où ils ne représentent pas « le mode de fonctionnement normal des rapports entre majorités et minorités »²⁵¹¹ qui doivent être pacifiés. Cependant, ce système de protection est rejeté par les principaux intéressés : les membres des minorités le trouvant trop lacunaire, les États débiteurs trop intrusif²⁵¹². Pourtant, Athanase Moskov rappelle que c'est par un processus lent que va s'opérer le changement de dialectique. La protection internationale des minorités, débarrassée de l'oppression, « subsistera comme nécessité sociale pour le bien-être de la personne humaine » au même titre que la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dans l'ordre interne²⁵¹³.

B. La fronde des États débiteurs

Les clauses relatives aux minorités, qui n'engagent qu'une partie des membres de la SDN, sont perçues par les États débiteurs et surtout pour les anciens alliés comme une ingérence insupportable. Cette différence de traitement nourrit un profond ressentiment « que peut éprouver un amour-propre blessé d'un nationalisme

²⁵⁰⁸ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.184

²⁵⁰⁹ Jacques FOUQUES-DUPARC, *La protection...*, Op.cit, p.307

²⁵¹⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.67. Georges SCHELLE, *Précis de...*, 2^e partie, Op.cit, p.199 (nbp 1)

²⁵¹¹ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, pp.468-469 (§779)

²⁵¹² « Une collaboration loyale des majorités et des minorités, partout où on pourra l'obtenir, est bien supérieure, dans leur intérêt à toutes deux, à un régime de lutte, même judiciaire, à de constants recours à la Cour permanente ou au Conseil de la Société des Nations », Louis LE FUR, *Ibid*, pp. 468-469 (§779 et §780). Arthur de BALOGH, *L'action...*, Op.cit, p.105.

²⁵¹³ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, pp.19-20

jeune et susceptible »²⁵¹⁴, qui ne parviendra jamais à se dissiper. En effet, aucun État d'Europe de l'Ouest n'est obligé par les traités (ou déclarations) de 1919-1920 à de tels engagements. Après avoir tenté pendant plus d'une décennie, avec le soutien d'une partie de la doctrine, d'obtenir la généralisation des obligations en faveur des minorités (1), la contestation des États débiteurs connaît son épilogue en 1934 avec la dénonciation unilatérale par la Pologne du traité du 28 juin 1919²⁵¹⁵ (2).

1. *L'échec de la généralisation des traités de minorités*

La contestation qui s'exprime lors de la III^e Assemblée de la SDN, à la suite de la proposition du professeur Murray « d'envoyer des commissaires permanents dans certaines localités de population mixtes »²⁵¹⁶, met en évidence la rancœur qui anime les anciens États alliés à l'encontre du caractère conditionnel des servitudes minoritaires qui les obligent. Dès 1922 s'engage auprès de la SDN une vaste campagne en faveur de la généralisation des sujétions. Successivement ce sont les pays Baltes et la Pologne qui vont animer les débats. Même si ces initiatives répétées sont suspectées d'avoir comme ambition réelle d'inhiber la garantie internationale²⁵¹⁷, elles trouvent un appui parmi des auteurs de renom tels que Georges Scelle²⁵¹⁸, Mirosław Gonsiorowski²⁵¹⁹ ou André Mandelstam, mais aussi au sein de l'*Union internationale des Associations pour la Société des Nations* et de l'*Union Interparlementaire* où elle est « favorablement accueillie »²⁵²⁰.

L'Assemblée de la SDN, dans une résolution adoptée le 21 septembre 1922 à la suite de la proposition britannique, fait partiellement droit à ces revendications.

²⁵¹⁴ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.16

²⁵¹⁵ Le 13 septembre 1934, la Pologne répudie ses obligations. En 1938, la Convention polono-tchécoslovaque du 20 novembre 1920 est formellement dénoncée. ; quant à la Convention pour la Haute-Silésie elle n'est pas renouvelée en 1937 ; Charles ROUSSEAU, *Droit...*, tome II, Op.cit, §448. Cependant, selon l'opinion de Nicolas Politis, la phrase finale de la déclaration semble indiquer que la Pologne « n'a pas voulu renier ses obligations quant au statut même des minorités. Elle a seulement entendu procéder, à leur égard, à une certaine novation : transformer des obligations internationales exceptionnelles [...] en obligations internationales ordinaires » ; Nicolas POLITIS, « Le problème des minorités », *L'Esprit International*, 1935, 9^e année, pp.3-21, p.16

²⁵¹⁶ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.17

²⁵¹⁷ Félix BERGMANN, *Ibid*, p.16

²⁵¹⁸ « On doit donc considérer comme légitime le grief d'inégalité que font valoir constamment les gouvernements des États minoritaires » ; Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, Op.cit, p.205

²⁵¹⁹ Il y a de « grandes difficultés pratiques à mettre sur pied une convention générale », mais « nous ne doutons pas que, dans un avenir plus ou moins éloigné, cette idée ne soit réalisée » ; Mirosław GONSIOROWSKI, *Société des Nations...*, Tome II, Op.cit, pp.56-57

²⁵²⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.57

Dans ce texte « purement moral »²⁵²¹, elle y « exprime l'espoir que les États qui ne sont liés vis-à-vis de la SDN par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront [...] au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil »²⁵²². Politiquement pour les États signataires, c'est une première étape. Cette demande est d'ailleurs relayée par l'Union interparlementaire qui, au cours de sa XXI^e Conférence (1923) réunie à Copenhague²⁵²³, adopte une déclaration des droits et des devoirs des minorités et préconise auprès de ses membres l'élaboration d'une convention générale²⁵²⁴. Mais le 14 septembre 1925, pour la première fois, la question est abordée devant la SDN « indépendamment de toute question connexe »²⁵²⁵. Dans son projet de résolution présenté lors de la VI^e Assemblée, le délégué lituanien propose la création d'une « commission spéciale chargée d'élaborer le projet d'une convention générale » pour tous les États membres au nom du principe d'égalité²⁵²⁶. Renvoyée à la VI^e Commission, l'initiative est toutefois très mal reçue par les principales Puissances. Henry de Jouvenel, le représentant du gouvernement français, vent debout contre cette initiative, fustige une proposition qui serait d'ailleurs selon lui sans objet : « si la France ne signe pas de pareils traités » dit-il « c'est qu'elle n'a pas de minorités. Pour en trouver en France, il faudrait les inventer »²⁵²⁷.

Dans un rapport présenté au Conseil le 25 décembre 1925, le Brésilien Mello de Franco partage ce constat au sujet des États américains²⁵²⁸. Cette question est une

²⁵²¹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.50

²⁵²² Cité in Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.18

²⁵²³ Lors de la Conférence de Vienne en 1922, l'Union interparlementaire met pour la première fois à son ordre du jour le problème des minorités nationales (p.132). Deux « mesures importantes » sont adoptées : la création d'une commission permanente des questions d'ordre ethnique et colonial, afin de « présenter un projet de règlement international assurant les droits des minorités ethniques et religieuses dans tous les États » (cité p.132) (1), elle demande à la SDN de créer une Commission spéciale sur les questions relatives aux minorités nationales (2) (p.132)

²⁵²⁴ OHRAB Aminian, *L'Union interparlementaire : son rôle dans la vie internationale*, Thèse de doctorat (dactylographiée), Université de Paris, Faculté de droit, Paris, 1952, 175 p, p.133

²⁵²⁵ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.19

²⁵²⁶ Pour M. Galvanauskas le délégué lituanien, « la question des minorités est une question de droit public interne soumise au contrôle et à la garantie de la Société des Nations [...] la ferme conviction que ni l'un ni l'autre (droit et contrôle) ne sont admissibles que s'ils s'exercent dans tous les États membres de la Société des Nations » ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.54 (nbp 1). Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.20

²⁵²⁷ Cité in Félix BERGMANN, Op.cit, p.18 et p.20. Pour Henry de Jouvenel, la France « n'a pas de minorités », « il suffirait » ajoute-t-il « d'un conseiller général ambitieux ou d'un avocat de province inoccupé, pour en saisir la Société des Nations ». Avant de compléter : « le Conseil en serait certainement plus gêné que la France elle-même, car il aurait peine à prendre la pétition au sérieux » et la SDN « n'est pas faite pour susciter des discordes intérieures mais pour apaiser des discordes extérieures » ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.54 (nbp 3). Le professeur Hymans qui va dans ce sens estime que la proposition lituanienne est « quelque peu dangereuse », un tel régime « au lieu d'établir la paix, risquerait d'être la cause permanente de conflits et de luttes intérieures » puis de « conflits internationaux » pour le vicomte Cecil se serait faire supporter à l'organisation internationale « un fardeau sous lequel elle risquerait de succomber » ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.55 (nbp 3)

²⁵²⁸ Voir JO de la SDN, 1926 ; Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.21

nouvelle fois abordée devant l'institution genevoise en 1930 devant la XI^e Assemblée. Parmi les Puissances, une première évolution semble apparaître. Selon Félix Bergmann, au sein de la VI^e Commission, Curtius qui représente l'Allemagne se montre disposé pour « discuter cette question dans un sens positif »²⁵²⁹. Cette « impression favorable à la thèse de l'extension » se dégage également du rapport présenté par Motta le 30 septembre 1930²⁵³⁰. Ce dernier estime, dans un style assez vague, que « l'existence des traités des minorités » et l'existence d'une garantie internationale « contribuent à former un esprit nouveau » qui atteint tous les États « même à défaut de tout engagement juridique » par « une sorte d'irradiation morale »²⁵³¹. Cette initiative est une nouvelle soutenue par l'Union Interparlementaire lors de la Conférence de Londres de 1930²⁵³². De nouveau, lors de la XIII^e Assemblée (1932), la Pologne reprend le projet d'une protection universelle des minorités en conditionnant toutefois l'objet de leurs revendications au devoir de loyauté envers l'État ; les pétitionnaires y sont déjà assujettis²⁵³³.

Cependant, les années 1930 marquent aussi en Europe l'essor des mouvements autoritaires²⁵³⁴. C'est l'avènement en 1933 du plus spectaculaire d'entre eux, le national-socialisme, qui met en évidence les déséquilibres du régime de protection existant. En effet, pour le nouveau gouvernement, les juifs deviennent les responsables désignés « de tous les malheurs réels et imaginaires qui s'étaient abattus sur l'Allemagne depuis la Grande Guerre »²⁵³⁵. Or, les mesures discriminatoires qui sont instaurées rendent plus artificielle la distinction opérée par les traités entre États liés et Grandes Puissances exonérées de telles sujétions. D'ailleurs, la Pologne profite de la terrible affaire Bernheim²⁵³⁶ portée le 25 mai 1933 devant le Conseil de la SDN

²⁵²⁹ Félix BERGMANN, *Ibid*, p.22

²⁵³⁰ Félix BERGMANN, *Ibid*, p.23

²⁵³¹ Cité in Félix BERGMANN, *Ibid*, p.23. André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, p.10

²⁵³² Aminian OHRAB, *L'Union interparlementaire...*, *Op.cit*, p.134

²⁵³³ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, *Op.cit*, p.24

²⁵³⁴ Horthy en Hongrie (1920), qui est qualifié « [d'] amiral d'un pays sans accès à la mer, régent d'un royaume sans roi » ; Alexandre I^{er} en Yougoslavie (1921) ; en Autriche avec Mgr Seipel (1922 et 1926) et Engelbert Dollfuss (1932) ; en Bulgarie avec Alexandre Tsankov (1923) et avec Pentcho Zlatev (1934), avant que ne s'ouvre une période de monarchie absolue ; Primo de Rivera (1923) puis Franco (1938) en Espagne ; Jozef Pilsudski (1926) en Pologne Augustin Voldemaras (1926) et Antanas Smetona (1929) en Lituanie ; le général Carmona puis de Salazar (1928) au Portugal ; le roi Carol II en Roumanie (1930) ; Adolf Hitler en Allemagne (1933) ; Konstantin Pats (1934) en Estonie et Kārlis Ulmanis en Lettonie (1934) ; le général Metaxas en Grèce (1936) ; enfin, le modèle politique autoritaire imaginé par Benito Mussolini qui devient en 1922 chef du gouvernement italien

²⁵³⁵ Qui fait « souffler un vent de folie » sur l'Allemagne ; Félix BERGMANN, *La Pologne...*, *Op.cit*, pp.24-25

²⁵³⁶ JO de la SDN, 1933, p.838. Lors de l'étude de cette pétition devant le Conseil de la SDN, Josef Goebbels affirme, devant René Cassin témoin, que « charbonnier est maître chez soi » ; Emmanuel DECAUX, « René Cassin : entre mémoire et histoire », *Droits fondamentaux*, 2010, n°8, pp.1-22, p.10

contre la législation antisémite et racialisante²⁵³⁷ pour renouveler sa demande de généralisation. Dans ce contexte, cette idée « trouve des sympathies » devant la VI^e Commission de la XIV^e Assemblée, parmi trois États non liés comme la Suède, l'Irlande et les Pays-Bas, mais aussi la France, « jusqu'à un certain point »²⁵³⁸, qui semble occuper, selon André Mandelstam, « une position intermédiaire » autour « d'obligations morales générales » en matière de minorités²⁵³⁹. Ainsi, dans sa réplique à l'exposé du délégué allemand, le sénateur Béranger présente le 3 octobre 1933 un texte qui s'articule autour de deux idées : la confirmation de la résolution de 1922 et l'introduction d'une clause de non-discrimination entre les ressortissants d'un État²⁵⁴⁰. Malgré les progrès, les positions semblent figées en deux blocs antagonistes que la situation préoccupante des juifs d'Allemagne, portée à la connaissance de la SDN, ne parvient pas à faire infléchir.

2. La déclaration Beck et la dénonciation des traités

Le discours du colonel Józef Beck, prononcé le 13 septembre 1934 lors de la XV^e Assemblée de la SDN marque un tournant dans la stratégie polonaise. Après avoir constaté les échecs répétés pour étendre les sujétions minoritaires à l'ensemble des États membres, le ministre des Affaires étrangères polonais (1932-1939) déclare que son pays « refusera désormais de se soumettre au contrôle de la SDN tant qu'il n'y aura pas de système général et uniforme de la protection des minorités »²⁵⁴¹. Certains auteurs sont tentés de justifier *a posteriori* cette dénonciation²⁵⁴² par le recours à la clause *rebus sic stantibus*²⁵⁴³ en reprenant une idée émise dès 1919 par Bronislaw Bouffal²⁵⁴⁴. Il préconise (« le moment propice se présentant ») aux autorités polonaises, de remettre au Conseil de la SDN « une note déclarant qu'il se

²⁵³⁷ La question juive, selon Olivier Jouanjan qui étudie cette question dans un ouvrage sur le discours juridique nazi, « introduit dans le droit un paradoxe ». Si « le droit est la forme de vie du peuple allemand, quel peut être le statut *juridique* de celui qui, par sa nature même, ne saurait participer d'une manière quelconque *de ni à* cette forme de vie » ? Il s'agit alors d'un droit différent, « spécial », « spécifique », « séparé », de manière « inconditionnelle » ; Olivier JOUANJAN, Justifier l'injustifiable : l'ordre du discours juridique nazi, PUF, Paris, 2017, 328 p, p.282

²⁵³⁸ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.27

²⁵³⁹ André MANDELSTAM, Les dernières phases..., pp.69-70

²⁵⁴⁰ André MANDELSTAM, Ibid, pp.69-71. Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.31

²⁵⁴¹ Félix BERGMANN, Ibid, p.32

²⁵⁴² En effet, « ni Beck devant l'Assemblée, ni M. Raczynski devant la VI^e Commission n'ont justifié, au point de vue juridique, la nouvelle attitude de la Pologne » ; Félix BERGMANN, Ibid, p.46

²⁵⁴³ La formule complète s'énonce *omnis conventio interpretatur rebus sic stantibus*. Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.88

²⁵⁴⁴ L'auteur recommande à la Pologne « d'imiter sa voisine (la Russie en 1870) et de dénoncer son traité de minorités » ; Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.88

considère dorénavant libéré [...] en ayant soin de souligner en même temps que les dispositions sur la protection des minorités de la Constitution polonaise ont déjà fait leur preuve [...] »²⁵⁴⁵. Cette thèse a « évidemment » connu « un grand succès surtout auprès de certains États à obligations minoritaires »²⁵⁴⁶. Elle permet de sauver les apparences²⁵⁴⁷ en justifiant la dénonciation unilatérale des traités souscrits²⁵⁴⁸ par un État, « lorsque les circonstances qui ont déterminé leur conclusion subissent des changements essentiels »²⁵⁴⁹, en l'espèce la situation des populations minoritaires grâce aux mécanismes de droit interne.

Toutefois, la doctrine internationaliste française rejette massivement l'application²⁵⁵⁰ de cette théorie qui serait le pendant, dans la sphère internationale, de la théorie de l'imprévision²⁵⁵¹. En effet, pour Louis Le Fur, la valeur conditionnelle accordée au traité, qui ne ferait reposer la validité de l'acte que sur l'intérêt réel ou espéré des parties, ouvre la voie à tous les abus²⁵⁵². Ainsi, il estime que ce serait le triomphe du « régime de la force »²⁵⁵³, qui fait de l'État l'obligé autant que le juge de la caducité du traité²⁵⁵⁴. Cette confusion des rôles aboutit inévitablement à affaiblir la règle de droit que le nouveau système international se doit au contraire de stabiliser et prive finalement les minorités de cette « assurance minimum contre le mauvais vouloir des partis politiques extrêmes »²⁵⁵⁵. A ce titre, certains auteurs estiment qu'eu égard les conséquences qu'engendrent cette dénonciation, elle peut justifier l'activation de la garantie internationale et la mise en œuvre de sanctions²⁵⁵⁶. Toutefois, si le recours à cette thèse reste « juridiquement inadmissible », selon Georges Scelle, le gouvernement dénonçant bénéficie néanmoins d'une compétence d'initiative²⁵⁵⁷.

²⁵⁴⁵ Athanase MOSKOV, *Ibid*, p.88

²⁵⁴⁶ Athanase MOSKOV, *Ibid*, p.88

²⁵⁴⁷ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, *Op.cit*, p.3

²⁵⁴⁸ Félix BERGMANN, *Ibid*, p.4

²⁵⁴⁹ Athanase MOSKOV, *La garantie ...*, *Op. cit*, p.88

²⁵⁵⁰ Athanase MOSKOV, *Ibid*, p.89

²⁵⁵¹ Louis LE FUR, *Précis de...*, *Op. cit*, p.231 (§436)

²⁵⁵² Louis LE FUR, *Précis de...*, *Op.cit*, p.231 (§437)

²⁵⁵³ Louis LE FUR, *Ibid*, p.232 (§439)

²⁵⁵⁴ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, *Op.cit*, p.4

²⁵⁵⁵ Félix BERGMANN, *Ibid*, p.5

²⁵⁵⁶ Athanase MOSKOV, *La garantie ...*, *Op.cit*, pp. 89-90

²⁵⁵⁷ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, pp.424-425

L'intangibilité des traités des minorités ne signifie pas qu'ils « sont immuables »²⁵⁵⁸ et les principales conventions contiennent des dispositions relatives à leurs modifications. En effet, le Pacte de la SDN accorde à l'Assemblée, au visa de l'article 19, la faculté « [d'] inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde »²⁵⁵⁹. Toutefois, la doctrine se montre partagée sur une éventuelle consécration de la clause *rebus sic stantibus*²⁵⁶⁰. Selon Jean Ray, dont l'avis est partagé par Georges Scelle²⁵⁶¹, la rédaction de l'article et l'étude de sa genèse sur la base des travaux préparatoires de la Commission de l'hôtel Crillon permettent de faire le rapprochement avec la clause²⁵⁶². Or, si l'Assemblée ne peut pas « imposer sa solution »²⁵⁶³ en procédant à l'*invitation*, selon les termes de l'article 19, elle se prononce toutefois « sur la caducité du traité »²⁵⁶⁴. Cette décision consacre alors leur désuétude comme « *juridiquement acquise* » et, à défaut de révision²⁵⁶⁵, elle ouvre alors droit, selon Georges Scelle, à la dénonciation unilatérale des traités par l'État obligé²⁵⁶⁶. Cependant, l'article qui est assez bref n'apporte pas de précision sur la procédure applicable à sa mise en œuvre, mais la majorité des auteurs estime que c'est la règle de l'unanimité absolue qui doit être appliquée en vertu de l'article 5 alinéa 1 du Pacte constitutif²⁵⁶⁷. Georges Scelle se montre plus réservé : cette interprétation reviendrait à reconnaître à la partie concernée la possibilité d'être juge de la convention qu'elle est tenue d'appliquer²⁵⁶⁸. Néanmoins, il n'est pas possible non plus de « nous ranger à l'opinion selon laquelle une *décision majoritaire* suffirait », ce qui reviendrait, selon le règlement intérieur de l'Assemblée, à assimiler cette *invitation* à un « vœu », alors

²⁵⁵⁸ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.82 et p.87

²⁵⁵⁹ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.234 (§441)

²⁵⁶⁰ Albert WIGNIOLLE, La Société des Nations et la révision des traités (étude juridique), Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Lille, Rousseau & Cie, Paris, 1932, 324 p, p.32

²⁵⁶¹ L'article 19 « est certainement une application en droit positif du jeu » de la clause ; Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.429

²⁵⁶² Jean RAY, Commentaire..., Op.cit, p.560. Toute opinion contraire n'est fondée que « sur un raisonnement spécieux » ; Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.429. Albert WIGNIOLLE, La Société des Nations..., Op.cit, p.33 et p.36

²⁵⁶³ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.285 (§509)

²⁵⁶⁴ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.431. L'Assemblée a donné une définition du caractère inapplicable lors des deux situations : « lorsque l'état des choses existant au moment de leur conclusion a subi par la suite soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer » (1920, différend boliviano-chilien) ou « se trouveraient incompatibles avec la situation actuelle (1929, intervention chinoise) ; Georges SCELLE, Ibid, pp.431-432

²⁵⁶⁵ Athanase MOSKOV, La garantie ..., Op. cit, p.86. Le Conseil peut éventuellement le faire dans le cadre de l'article 11 ou 15 du Pacte ; Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, pp.430-431

²⁵⁶⁶ Georges SCELLE, Ibid, pp.432-433

²⁵⁶⁷ Georges SCELLE, Ibid, p.434

²⁵⁶⁸ Georges SCELLE, Ibid, p.434

qu'elle est une décision en *droit*²⁵⁶⁹. Sans préciser là encore la procédure applicable, il semble que l'auteur soutienne une démarche intermédiaire : une décision à l'unanimité des membres moins les États parties au traité incriminé. Malgré le flou de sa rédaction, la portée (théorique) de cet article, d'un point de vue juridique, « apparaît au contraire comme ayant réalisé un progrès considérable sur la situation qui existait avant l'apparition de la Société des Nations »²⁵⁷⁰. En effet, l'article 19 est une condamnation « implicite, mais logiquement irréfutable, de la doctrine volontariste et contractuelle », mais aussi de la croyance dans l'immutabilité du droit qui « n'est pas seulement une *utopie*, c'est une *erreur scientifique* et un *danger politique* »²⁵⁷¹. Toutefois, la rédaction laconique²⁵⁷² semble le priver « d'application pratique »²⁵⁷³. Invoquée en 1920 par la Bolivie et en 1925 par la Chine, sa mise en œuvre a été rejetée à chaque fois²⁵⁷⁴.

Un autre mécanisme de révision a été introduit à l'article 12 des traités de minorités. En vertu de l'alinéa 1^{er}, des modifications aux dispositions contenues sont possibles, à la condition d'obtenir « l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations ». En rejetant en l'espèce le principe de l'unanimité, l'article tend au contraire à démontrer l'importance du droit des minorités au sein du système de la SDN, dans la mesure où les Grandes Puissances « s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification » des articles 1 à 11 du traité polonais. Cependant, l'article ne précise pas si les États à obligations doivent donner leur accord aux modifications apportées. Malgré le mutisme du texte²⁵⁷⁵, il semblerait que le Conseil doive rechercher leur consentement²⁵⁷⁶ ; à défaut, la crédibilité et donc l'effectivité de cette protection seraient remises en cause.

D'après une lecture extensible de l'alinéa suivant (article 12 alinéa 2²⁵⁷⁷), le Conseil a compétence pour établir « librement » et « d'une manière générale » « les

²⁵⁶⁹ Georges SCELLE, *Ibid*, p.435

²⁵⁷⁰ Albert WIGNIOLLE, *La Société...*, *Op.cit*, p.281

²⁵⁷¹ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, pp.436-437

²⁵⁷² Louis LE FUR, *Précis de...*, *Op.cit*, p.285 (§509)

²⁵⁷³ Albert WIGNIOLLE, *La Société...*, *Op.cit*, p.276

²⁵⁷⁴ Jean RAY, *Commentaire...*, *Op.cit*, pp.562-563

²⁵⁷⁵ André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit*, p.70

²⁵⁷⁶ Charles de VISSCHER, « Unité d'État... », *Art.cit*, p.356

²⁵⁷⁷ Article 12 alinéa 2 du traité avec la Pologne : « la Pologne agréee que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance »

règles de procédure applicables à tous les cas portés devant lui », au regard de ses objectifs de garant²⁵⁷⁸. Ainsi, il n'aurait pas compétence pour modifier, sans l'accord des principales Puissances et des États liés, la première partie de l'alinéa 2²⁵⁷⁹ qui limite l'action introductive aux seuls membres du Conseil²⁵⁸⁰. C'est d'ailleurs sur la base de cet article que le recours aux pétitions, qui n'apparaît pas dans les traités, est librement introduit avant d'être développé par des résolutions successives du Conseil et de l'Assemblée²⁵⁸¹. Cette procédure, qui s'affine durant toute la décennie 1920 est schématisée par André Mandelstam : le Conseil bénéficie d'une compétence exclusive concernant la réglementation du droit des minorités lorsqu'elle concerne « la propre procédure » de l'organe (1), « la compétence du Secrétaire général de la Société des Nations » (2) et « les conditions de recevabilité des pétitions » sous réserve du respect de la partie 1 de l'alinéa 2 de l'article 12 du traité polonais (3). L'accord combiné du Conseil et des États intéressés doit être néanmoins recherché dans trois hypothèses. D'une part, quand les règles affectent la situation juridique « consacrée par les traités et déclarations des minorités » (1). D'autre part, si les règles énoncées impliquent l'accomplissement par lesdits États de « l'accomplissement d'actes non prévus par les traités et déclarations » (2). Enfin, lorsque les amendements apportés modifient « la procédure que le Conseil a déjà établie à côté des traités » (3). Le Conseil doit alors se prononcer « dans sa composition ordinaire » et les États soumis à des obligations minoritaires « ne siègent pas au Conseil » (1), sauf s'ils ont soumis des propositions ou requêtes à l'institution (sans droit de vote) (2). Les décisions sont prises suivant la règle de l'unanimité (3) avant transmission pour acceptation aux États engagés par les traités (4)²⁵⁸².

²⁵⁷⁸ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.71. Athanase MOSKOV, *La garantie ...*, Op. cit, p.106

²⁵⁷⁹ Article 12 alinéa 2 : « tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations [contenues aux articles 2-11 du traité] [...] »

²⁵⁸⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.71

²⁵⁸¹ Athanase MOSKOV, *La garantie ...*, Op.cit. p.106

²⁵⁸² André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.79-80. D'après le Comité des juristes saisi par le Conseil : « le Comité croit [...] Pour arriver à sa propre décision, le Conseil se prononcera dans sa composition ordinaire ; les États soumis à des obligations minoritaires ne siégeront pas. Une fois la décision prise, le Conseil la communiquera aux dits États, pour acceptation ». Mais l'assentiment, même tacite, a toujours été recherché depuis 1920, sinon les modifications apportées n'auraient pas été possibles ; JO de la SDN, avril 1929, pp.511-515 ; cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.74

§2. La protection internationale des droits de l'homme comme succédané

Le mouvement en faveur de la généralisation du droit des minorités « se heurte à l'opposition irréductible des Grandes Puissances » qui considèrent ce régime comme une problématique qui ne se pose que « dans certaines régions particulières de l'Europe »²⁵⁸³. La littérature scientifique elle-même ne s'intéresse que rarement à cette division. A deux reprises, l'organisation va même manquer « gravement à ce devoir de garant et de gardien » en laissant « anéantir l'esprit de cette protection »²⁵⁸⁴ avec la Convention bulgare-grecque du 27 novembre 1919, et surtout avec la convention gréco-turque du 30 janvier 1923. Ces transferts de population largement dénoncés par la doctrine sont organisés sur la base de conventions internationales (hors déportation). Entre 1919 et 1938, ils touchent, en Europe, 671 028 personnes (A)²⁵⁸⁵. Progressivement, les faiblesses congénitales de la SDN et la pratique des États membres ébranlent l'édifice sur lequel repose ce régime de protection. Le rejet d'un système atrophié finit par devenir consensuel : « tout le monde s'accorde à le trouver mauvais », écrit Félix Bergmann en 1935²⁵⁸⁶. Néanmoins, selon l'article 2 du traité polonais, l'idée d'une protection internationale des droits de l'Homme applicable par l'ensemble des États en compensation des difficultés rencontrées par le droit des minorités est largement repris et soutenu par les auteurs (B) : c'est là, selon Boris Mirkine-Guetzevitch, « le véritable idéal humanitaire qui tend à faire de l'Homme un véritable citoyen du monde »²⁵⁸⁷.

A. Le caractère conditionnel des sujétions minoritaires

La prise de position d'Henry de Jouvenel en 1925 contre la généralisation du droit des minorités, exprime le refus des États d'Europe de l'Ouest d'être soumis à de

²⁵⁸³ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.5

²⁵⁸⁴ Athanase MOSKOV, La garantie ..., Op.cit, pp.96-97

²⁵⁸⁵ Le 31 décembre 1942, « plus d'1 million 700 000 personnes » ont été transférées, conformément à un accord international : 98 957 personnes l'ont été avant août 1914 ; plus de 930 000 jusqu'en 1942. Ces migrations lorsqu'elles sont obligatoires engendrent un conflit entre « la morale, le droit et la politique ». En effet, il est « inhumain et barbare d'arracher des êtres humains de leurs milieux physiques pour les transporter loin et les installer dans un milieu régi peut-être par des conditions totalement différentes ». Ces transferts sont généralement justifiés par « une considération d'ordre supérieur : la paix » ; il s'agit « d'éliminer ou de réduire les foyers d'agitation irrédentiste » ; Les transferts internationaux de populations, Etudes et Documents, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction de la Conjoncture et des Etudes économiques, ministère de l'Economie nationale, PUF, Paris, 1946, 556 p, pp.35-37 et p.40

²⁵⁸⁶ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.6

²⁵⁸⁷ Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, Les nouvelles..., Op.cit, p.110

telles sujétions²⁵⁸⁸. Ce rejet s'est d'ailleurs exprimé lors des négociations de la Paix dans la mesure où aucune clause de cette nature n'est insérée dans le Pacte constitutif de la SDN. « Pourquoi » s'interroge Félix Bergmann, « la Belgique pour Eupen et Malmédy, pourquoi l'Italie pour le Tyrol du sud et pour ses acquisitions slovènes n'ont -elles pas signé de traités des minorités ? »²⁵⁸⁹(2). C'est « un régime d'exception et de portée limitée »²⁵⁹⁰ écrit Charles Rousseau qui consacre même dans deux cas des transferts de populations²⁵⁹¹ destinés à (re)créer de nouvelles majorités au risque de violer l'esprit des traités. Même limitées, ces mesures mettent surtout en évidence la nature de la protection des minorités, largement dominée par son critère finaliste, la recherche de la paix, et les craintes qu'entourent à cet égard les droits spécifiques accordés²⁵⁹² (1).

1. *La négation de la diversité : l'échange des populations*

Les traités de la Paix ont retenu, au visa des articles 56 alinéa 2 (section IV, Partie III) du traité de Neuilly et 143 (Partie IV) du traité de Sèvres, une procédure conventionnelle d'émigration réciproque entre la Bulgarie et ses voisins et la Grèce et la Turquie. La solution, qui a déjà été mise en œuvre précédemment²⁵⁹³ et qui

²⁵⁸⁸ Pour Jacques Fouques-Duparc, devenu ministre plénipotentiaire et directeur du Secrétariat général des Conférences auprès du ministère des Affaires Etrangères, le mot de *minorité* « est profondément choquant en France où il n'y a pas de minorités. Les citoyens sont des hommes égaux » (20 mai 1947, 7^e réunion de la Commission consultative des droits de l'Homme) ; Eric PATEYRON, *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'Homme* : René Cassin et la Commission consultative des droits de l'Homme, La Documentation française, Paris, 1998, 210 p, pp.122-123

²⁵⁸⁹ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.15

²⁵⁹⁰ Charles ROUSSEAU, *Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'Homme*, Marcel Giard, Paris, 1930, 25 p, p.6

²⁵⁹¹ *Les transferts internationaux...*, Op.cit, p.22. « Nous entendons par transfert international de populations la rupture volontaire ou forcée, mais définitive, des liens qui attachent un groupement humain déterminé à une région qui l'a vu naître » ; Ibid, p.19

²⁵⁹² Pour certains, auteurs (« les pessimistes »), « le régime minoritaire » ne serait que « le tendon d'Achille de la SDN » ; Charles de VISSCHER, « Unité d'État ... », Art.cit, p.351

²⁵⁹³ Le transfert international des populations « proprement dit » débute en 1913 avec les guerres balkaniques. Pour répondre aux flux migratoires liés aux guerres, un instrument (« un bref instrument diplomatique ») tente d'apporter « une solution partielle à ces problèmes » avec le Protocole n°1 annexé au Traité de paix bulgare-turc des 16-29 septembre 1913 (Annexe III). Mais devant les difficultés pour le mettre en œuvre, il est complété par la convention dite « des réfugiés de Thrace » d'octobre 1914. L'échange vise les populations « de langue grecque de Thrace et du vilayet de Smyrne, et des populations musulmanes de la Macédoine et de l'Empire hellénique, qui manifesteront spontanément le désir d'émigrer, ainsi qu'à l'évaluation et à l'échange des propriétés réciproquement abandonnées par les populations ayant déjà immigré » (note ottomane, n°3 563, du 22 juin-5 juillet 1914). De nombreux cas de déportations (hors exodes) sont recensés pendant la Grande Guerre

Des déportations ont aussi lieu pendant la guerre de 1914-1918 par les Bulgares (Turcs, Grecs et Arméniens), mais on observe après l'armistice un mouvement inverse avec le retour de Grecs en Thrace orientale, occidentale et en Asie mineure ; *Les transferts internationaux...*, Op.cit, pp.23-26

connaîtra un essor considérable avec la Seconde guerre mondiale²⁵⁹⁴, paraît toutefois éloignée des objectifs assignés par les traités de minorités auxquels ces mêmes États sont tenus. En vertu de la convention du 27 novembre 1919, la Bulgarie établit un échange « volontaire » et « réciproque » de populations destiné à résoudre, selon Politis, « le désordre démographique existant dans les Balkans ». Mais cette convention ne devait finalement être signée qu'avec la Grèce.

La principale innovation de ce système repose sur l'institutionnalisation de la procédure placée sous la supervision d'une commission mixte comprenant des représentants des États intéressés et d'États neutres²⁵⁹⁵ et le contrôle de la SDN. L'auteur estime qu'après onze ans d'activité avec 150 000 personnes concernées (100 000 Bulgares et 50 000 Grecs²⁵⁹⁶) le bilan de cette expérience est « très satisfaisant » pour les deux gouvernements²⁵⁹⁷ libérés des mouvements irrédentistes²⁵⁹⁸. Cependant, la convention de Lausanne du 30 janvier 1923, qui revient sur le traité de Sèvres devenu caduc et qui inaugure (« croyons-nous ») « le premier exemple de regroupement obligatoire » de populations²⁵⁹⁹ est loin de faire consensus²⁶⁰⁰. Ce traité rédigé après la défaite grecque de 1922, marque l'abandon

²⁵⁹⁴ Ces déplacements sont largement utilisés après la Seconde Guerre mondiale. Chronologiquement, trois périodes peuvent être distinguées : la première, avant la Première Guerre mondiale ; la deuxième, entre les deux-guerres et la dernière, à partir de 1939. Ainsi, avant le premier conflit mondial, d'après le rapport, deux transferts ont été organisés, mais « mal réglementés, mal préparés et mal exécutés ». La deuxième séquence (1919-1939) est au contraire « minutieusement réglée », tandis que la dernière, « est dominée par l'impulsion que l'Allemagne a donnée au transfert de populations mis au service de ses visées impérialistes », transfert des minorités « systématique et d'une exécution rapide ». Cependant, les deux premières périodes ne concernent que les Balkans ; Ibid, pp.19-22. En effet, pour Nicolas Politis dans un exposé fait au Centre d'études de politique étrangère le 7 mars 1940, après avoir consulté une carte contenue dans un journal canadien, *Notre Continent*, est « en état de perpétuel déménagement de populations » ; Nicolas POLITIS, « Le transfert de populations », Politique étrangère, 1940, Vol.2, pp.83-94, pp.86-87, p.83

²⁵⁹⁵ Nicolas POLITIS, Ibid, p. 87

²⁵⁹⁶ Pour Dzovinar Kévonian, avec la Convention de 1919, ce sont 55 000 Bulgares qui ont immigré vers la Bulgarie (64 000 avant sa signature). Ils ont été échangés contre 30 000 Grecs ; Dzovinar KEVONIAN, Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres, Publications de la Sorbonne, Paris, 2004, 561 p, p.121

²⁵⁹⁷ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Op.cit, p.87. Les chiffres donnés sont repris en 1953 par Charles Rousseau dans son ouvrage de *Droit international public* ; Charles ROUSSEAU, *Droit international...*, Op.cit, p.221

²⁵⁹⁸ Le 27 novembre 1919 est signée entre la Grèce et la Bulgarie une convention relative à l'émigration réciproque. D'après les estimations, 37 215 personnes avaient quitté la Grèce et 33 810 de la Bulgarie au 31 mai 1927. Il faut ajouter les 29 356 Grecs et les 38 345 Bulgares qui avaient émigrés avant mais avaient le droit de se prévaloir des dispositions de la convention ; Les transferts internationaux..., Op.cit, pp.26-27

²⁵⁹⁹ Emile GIRAUD, « Le droit des... », Art.cit, p.59. Cependant, des échanges forcés se sont présentés « en fait », ou « à peu de chose près » avec « les échanges stipulés dans les accords bulgare-turc et gréco-turc » de 1913 ; Stelio SEFERIADES, « L'échange des populations », RCADI, 1928, vol. IV, tome 24, pp. 307-439, p.364

²⁶⁰⁰ La nature obligatoire du texte, qui est loin de faire consensus, oblige le célèbre explorateur et homme d'État norvégien et prix Nobel de la Paix 1922, le Dr Fridtjof Nansen, à adresser un rapport au Conseil de la SDN dans lequel il refuse d'en assumer la paternité : « je n'ai jamais présenté aucune proposition de ce genre, mais je me suis borné à expliquer à la Sous-commission qu'une question essentielle [...] était de savoir si l'échange devait être facultatif ou obligatoire » (Dr. Nansen au Conseil de la SDN, 9 janvier 1923, MAE/P, Turquie, 57 P^{ns} 208-219) ; cité in Dzovinar KEVONIAN, Réfugiés..., Op.cit, p.123 (nbp 1). Stelio SEFERIADES, « L'échange... », Art.cit, pp.374-375

définitif de la *Megali Idea*²⁶⁰¹, même si, en pratique, il ne fait qu'entériner une situation de fait. Après la défaite en Asie Mineure, une grande partie de la population visée par le traité a déjà fui²⁶⁰² : des Grecs, mais aussi des Arméniens²⁶⁰³, des Juifs, des Circassiens, « voire même des musulmans compromis ou hostiles au Kémalisme » se retrouvent « dans un état misérable et dans un désordre inconcevable »²⁶⁰⁴.

La convention ne vise pas seulement à organiser ces flux migratoires, elle répond aussi à une stratégie destinée à pacifier le Proche-Orient en séparant les populations afin d'annihiler les revendications territoriales, notamment en Anatolie²⁶⁰⁵, au détriment de la diversité religieuse et ethnique, qui sont les sédiments d'une histoire aussi riche que complexe. « Egée cesse d'être une mer hellénique, écrit Ténékidès, un état de choses vieux de vingt-sept siècles est renversé »²⁶⁰⁶. La Convention de 1923²⁶⁰⁷, qui est assez brève, s'organise en 19 articles, sans préambule. En vertu de l'article 1^{er} combiné à l'article 4, l'échange obligatoire entre la Turquie et le gouvernement hellénique doit débuter le 1^{er} mars 1923 (article 1^{er} alinéa 1^{er} et article 4²⁶⁰⁸) avec effet rétroactif pour toutes personnes physiques et morales « ayant déjà quitté » les territoires, depuis le 18 octobre 1912 » (article 3 alinéas 1 et 2²⁶⁰⁹)²⁶¹⁰. Pour les populations expulsées, ces départs qui ne doivent être

²⁶⁰¹ Les conséquences de l'attaque turque d'août 1922, peuvent être considérées « toutefois comme ayant complètement transformé la face de l'hellénisme » ; Stelio SEFERIADES, « L'échange... », Art.cit, p.379

²⁶⁰² Hélène APCHAIN, Le statut des musulmans de Thrace et des Grecs de Constantinople, d'Imbros et de Ténédos, Thèse de doctorat en droit (dactylographiée), Université Paris-Sud, 2009, 701 p, p.19

²⁶⁰³ « Lettre de Turquie : l'exode des minorités », *Le Temps*, 16 décembre 1922, p.2

²⁶⁰⁴ Georges TENEKIDES, « Le statut des minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques », RGDIP, 1924, Tome XXXI, pp.72-88, pp.81-82

²⁶⁰⁵ Emile GIRAUD, « Le droit des... », Art.cit, p.60

²⁶⁰⁶ Georges TENEKIDES, « Le statut... », Art.cit, p.88

²⁶⁰⁷ Au 31 mars 1925, d'après des estimations publiées en 1946 par le ministère et réalisées selon des chiffres du Rapport final de la commission mixte gréco-turque (SDN, JO, 1935, p.104) : 547 003 personnes sont déplacées en vertu de la Convention gréco-turque (Lausanne, 30 janvier 1923) dont avec 354 647 Musulmans de Grèce vers la Turquie et 192 356 Grecs vers la Grèce. Mais, la Convention est renouvelée, complétée et de nouvelles catégories d'individus sont incorporées dont plusieurs « n'avaient rien à voir avec l'échange » ; Les transferts internationaux..., Op.cit, pp.28-30

²⁶⁰⁸ Article 4 : « Tous les hommes valides appartenant à la population grecque dont les familles ont déjà quitté le territoire turc et qui sont actuellement retenus en Turquie, constitueront le premier contingent de Grecs envoyés en Grèce conformément à la présente Convention »

²⁶⁰⁹ Article 3 : « Les Grecs et les Musulmans ayant déjà quitté depuis le 18 octobre 1912 les territoires dont les habitants grecs et turcs doivent être respectivement échangés, seront considérés comme compris dans l'échange prévu dans l'article premier.

L'expression « émigrant » dans la présente Convention comprend toutes les personnes physiques et morales devant émigrer ou ayant émigré depuis le 18 octobre 1912 »

²⁶¹⁰ Article 18 : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à apporter à leur législation respective les modifications qui seraient nécessaires pour assurer l'exécution de la présente Convention. ». Article 19 : « La présente Convention aura même force et valeur, au regard des Hautes Parties ici contractantes, que si elle figurait dans le Traité de paix qui sera conclu avec la Turquie. Elle entrera en vigueur immédiatement après la ratification dudit traité par les deux Hautes Parties contractantes [...] »

empêchés (article 6²⁶¹¹) sont définitifs, sauf autorisation de retour, accordée par les autorités de l'État quitté (article 1^{er} alinéa 2). Le texte retient la religion comme critère d'identification des populations échangeables²⁶¹². En effet, d'après l'article 1^{er} alinéa 1^{er}, ce sont les « ressortissants turcs de religion grecque orthodoxe » en territoire turc et les « ressortissants grecs de religion musulmane » établis en territoire grec qui font l'objet du transfert. Le choix de ce critère d'identification permet de simplifier ce travail de catégorisation des populations²⁶¹³. Toutefois, les « habitants grecs de Constantinople » (article 2 alinéa 1.a) et les « habitants musulmans de la Thrace occidentale » (article 2 alinéa 1.b) sont exemptés (article 16 alinéa 2²⁶¹⁴)²⁶¹⁵. Les alinéas suivants précisent cette qualité : sont considérés comme grecs de Constantinople, les Grecs implantés sur le territoire (déterminé par la loi de 1912) avant le 30 octobre 1918 (alinéa 2) et sont considérés comme « habitants musulmans de la Thrace occidentale », les musulmans de « la région à l'est de la ligne frontière établie en 1913 » déterminée par le traité de Bucarest de 1913 (alinéa 3). A contrario, à la lecture de l'article, les ressortissants turcs catholiques, les musulmans albanais de Grèce ne relèvent pas de la convention²⁶¹⁶. Le transfert a pour conséquence de faire perdre aux émigrants qui arrivent sur le nouveau territoire leur ancienne nationalité au profit de celle de l'État de destination (article 7 alinéa 1^{er}). Pour les populations ayant « déjà quitté l'un ou l'autre des deux pays », la nationalité sera acquise à partir de la date de signature du traité (alinéa 2) ; mais dans l'hypothèse où celles-ci se seraient installées dans des pays tiers, le régime juridique applicable n'est pas expressément envisagé. L'article 8 alinéa 1^{er} reprend les principales mesures relatives au libre transport des biens mobiliers associées dans les traités au droit d'option

²⁶¹¹ Article 6 : « Il ne pourra être apporté aucun obstacle, pour quelque cause que ce soit, au départ d'une personne appartenant aux populations à échanger. En cas de condamnation définitive à une peine afflictive et en cas de condamnation non encore définitive ou de poursuite pénale contre un émigrant, ce dernier sera livré, par les autorités du pays poursuivant, aux autorités du pays où il se rend, afin qu'il purge sa peine ou qu'il soit jugé »

²⁶¹² Le critère religieux a posé de graves difficultés pour les Grecs d'origine albanaise, mais aussi pour les populations serbes, roumaines et arabes grecs-orthodoxes qui peuvent être échangés à la lecture de l'accord. La question n'est tranchée qu'en 1927 et 1928 par la Commission mixte qui exclue, tardivement, ces populations de l'accord, sans toutefois accorder le bénéfice de cette interprétation aux populations déjà déplacées ; Dzovinar KEVONIAN, *Réfugiés...*, Op.cit, p.122

²⁶¹³ Le critère linguistique par exemple, complexifie au contraire l'identification des groupes. En effet, certaines communautés musulmanes parlent le grec notamment en Crète où il est langue maternelle, mais utilisent l'alphabet arabe. Tandis qu'en Anatolie, plusieurs milliers de Grecs turcophones ont un alphabet grec ; Hélène APCHAIN, *Le statut...*, Op.cit, p.20

²⁶¹⁴ Article 16 : « [...] Aucune entrave ne sera apportée au libre exercice par les habitants des régions exceptées de l'échange en vertu de l'article 2, de leur droit d'y rester ou d'y rentrer et de jouir librement de leurs libertés et de leurs droits de propriété en Turquie et en Grèce. Cette disposition ne sera pas invoquée comme motif pour empêcher la libre aliénation des biens appartenant aux habitants desdites régions exceptées de l'échange et le départ volontaire de ceux de ces habitants qui désirent quitter la Turquie ou la Grèce »

²⁶¹⁵ Stelio SEFERIADES, « L'échange... », Art.cit, p.387

²⁶¹⁶ Georges TENEKIDES, « Le statut... », Art.cit.p.84

(alinéa 2 associé à l’alinéa 3). A défaut une procédure compensatoire est organisée à l’alinéa 4 du présent article. La liquidation des biens immobiliers est prévue en vertu des articles 9 et 10 (article 5²⁶¹⁷) et placée sous la supervision et l’évaluation (article 13) d’une commission mixte prévue aux articles 11 et 12²⁶¹⁸ et suivant la procédure indemnitaire fixée par les articles 14 et 15²⁶¹⁹.

Nicolas Politis rappelle que 1 500 000 dossiers ont été instruits ; qu’environ 2 millions de personnes ont été concernées par ce transfert ; que près de 36 milliards de francs ont été versés, dont 34 milliards pour les Grecs. Cet échange est « l’affaire la plus volumineuse de l’histoire du monde »²⁶²⁰. Mais, la doctrine majoritaire est opposée à ce procédé qui entraîne en Grèce et en Turquie de brusques transformations sociologiques et démographiques²⁶²¹. C’est un « troc de plus de deux millions d’âmes », pour Athanase Moskov, qui substitue au respect de l’Homme la « cruauté » et « le principe chauvin »²⁶²². Le caractère obligatoire « le rend si odieux »²⁶²³, d’après Georges Tenekidès, et si son recours est accepté par les grandes Puissances à la Conférence de Lausanne, c’est « avec répugnance », « comme un mal nécessaire »²⁶²⁴. En effet, la lecture des procès-verbaux de la Conférence de Lausanne montre que cet accord est loin d’être consensuel²⁶²⁵. Venizélos qui conduit la délégation grecque estime que « les populations elles-mêmes, tant grecques que turques [...] protestent » elles aussi contre ce procédé²⁶²⁶. Nicolas Politis, dans son exposé présenté le 7 mars 1940, est plus réservé dans ses objections. Influencé par les circonstances particulières de son intervention, le juriste Grec considère qu’en l’espèce l’échange s’est effectué « dans les conditions humaines, comparé au sauve-qui-peut lamentable qui avait précédé, et il fut achevé dans les délais les plus

²⁶¹⁷ Article 5 : « Sous réserve des stipulations des articles 9 et 10 de la présente Convention, aucune atteinte ne sera portée aux droits de propriété et créances des Grecs de la Turquie, ou des Musulmans de la Grèce par suite de l’échange à effectuer en vertu de la présente Convention »

²⁶¹⁸ Associés pour le fonctionnement à l’article 17

²⁶¹⁹ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Art.cit, p.91

²⁶²⁰ Nicolas POLITIS, Ibid, p.89

²⁶²¹ En Thrace occidentale et en Macédoine égéenne, ces migrations ont pour conséquence de modifier en profondeur le tissu ethnique local. En Thrace, la population musulmane devient minoritaire. A Athènes, la population double en huit ans ; Alexandros VAVASIS, *L’altérité musulmane en Grèce. Problèmes d’intégration et exclusion sociale des minoritaires de Thrace*, Euryopa, Genève, 2007, 158 p, p.26

²⁶²² Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.97

²⁶²³ Georges TENEKIDES, « Le statut... », Art.cit, p.85

²⁶²⁴ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Art.cit, p.154

²⁶²⁵ Hélène APCHAIN, *Le statut...*, Op.cit, pp.12-13

²⁶²⁶ Procès-verbal n°15, Séance du 14 décembre 1922, p. 185 ; cité in Hélène APCHAIN, Ibid, p.17

courts »²⁶²⁷. Pour Emile Giraud, qui fait partie des rares auteurs, avec le diplomate Maurice Bompard²⁶²⁸, à approuver cette méthode²⁶²⁹, ces migrations permettent « de faire disparaître les éléments nationaux étrangers sans les persécuter, ni les exterminer ». Son recours serait même « légitime » et « équitable », selon le professeur de l'université de Rennes : « quand il sert à chasser les anciens occupants du sol » ou lorsque l'assimilation spontanée des minorités « paraît impossible ou trop lointaine »²⁶³⁰. Il est même « regrettable, ajoute-t-il, que les auteurs des traités de paix n'aient pas songé à en faire application en Orient et dans l'Europe centrale », d'autant qu'il s'agit « de populations assez frustes, encore mouvantes, pour lesquelles une migration ne paraîtrait pas chose aussi pénible et anormale qu'elle ne paraîtrait à des Français ou à des Anglais »²⁶³¹.

Toutefois, cette prise de position reste marginale. Samuel Friedman partage le constat du Congrès des Minorités réuni à Genève en août 1926 quand il qualifie « un tel procédé de « honte de la civilisation » qui « aggrave encore les haines nationales »²⁶³². D'après Jacques Fouques-Duparc, cette procédure n'est acceptable que si elle est « réciproque », « volontaire » et « locale »²⁶³³. Cependant, si Emile Giraud assume au contraire la nature contrainte du traité, il reconnaît aussi que le modèle de Lausanne « est loin d'être [...] une application parfaite du regroupement des nationalités », la réciprocité faisant en l'espèce défaut, mais, ajoute-t-il, « le bénéfice de l'opération apparaîtra clairement »²⁶³⁴. Nicolas Politis, qui abonde en ce sens, estime que les populations « ont trouvé une confiance plus grande et une sécurité plus complète » et les gouvernements « sont devenus plus forts et plus libres »²⁶³⁵. Toutefois, en souscrivant à cette solution d'échange conventionnel de populations, qui sera largement utilisé par le III^e Reich, le professeur de droit

²⁶²⁷ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Art.cit, p.89

²⁶²⁸ Maurice BOMPARD, Impressions sur la Conférence de Lausanne, Comité national d'études sociales et politiques, Boulogne-sur-Seine, 1923, 36 p

²⁶²⁹ Samuel FRIEDMAN, Le problème des minorités..., Op.cit, p.155 (nbp 2)

²⁶³⁰ Emile GIRAUD, « Le droit des... », Art.cit, pp.52-53

²⁶³¹ Emile GIRAUD, Ibid, p.58

²⁶³² Samuel FRIEDMAN, Le problème des minorités..., Op.cit, pp.156-157. Un député français affirme que cet échange « constitue au point de vue de l'humanité un recul tellement épouvantable [...] Il faut que soient maintenus dans leurs foyers les peuples qui vivaient là avant l'arrivée des Turcs » (JO de la RF, 28 octobre 1922, n°100) ; cité in Georges TENEKIDES, « Le statut... », Art.cit, p.86 et pp.72-88

²⁶³³ Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.218 et p.220. D'un point de vue juridique et théorique, « un abîme sépare les conventions de transfert de population « volontaire » des conventions qui stipulent la transplantation « obligatoire » » ; Les transferts internationaux..., Op.cit, p.47

²⁶³⁴ Selon Emile Giraud, « l'acclimatation des nouveaux venus se fera avec aisance » et les « complications et les ennuis [...] ne seront que momentanés » ; Emile GIRAUD, « Le droit des... », Art.cit, pp.55-57

²⁶³⁵ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Art.cit, p.91

international public revient sur ses engagements précédents, notamment en faveur des minorités nationales²⁶³⁶. Il finit par céder aux prétentions des États que la SDN devait au contraire canaliser.

Présentés comme une solution, gage de stabilité en Europe²⁶³⁷, ces transferts de populations sont aussi un aveu d'impuissance. Ainsi, en conclusion, s'il prend position sans « le moindre doute » en faveur d'une généralisation du procédé, Nicolas Politis reconnaît que cette procédure « n'est pas une solution qui fait honneur à l'humanité », mais l'Europe « est actuellement malade »²⁶³⁸. Or, parallèlement à ces mouvements migratoires « d'ordre conventionnel » utilisés majoritairement par les Allemands²⁶³⁹, il en existe d'autres qui sont le résultat « de décisions unilatérales et

²⁶³⁶ « J'ai été de ceux qui avaient accueilli avec joie le système de la protection internationale des minorités », mais « je dois reconnaître en toute sincérité aujourd'hui que ce système a lamentablement échoué » ; Nicolas POLITIS, Ibid, p.92

²⁶³⁷ Négligeant le risque d'une surenchère, le juriste grec estime au contraire que l'ordre international, soulagé des prétentions territoriales, « sera plus solidement établi » et l'Europe en « tirera d'incalculables profits » qui « permettront d'avancer plus vite dans la voie du progrès et de la prospérité » ; Nicolas POLITIS, Ibid, pp.83-94, p.94

²⁶³⁸ Nicolas POLITIS, Ibid, pp.92-93

²⁶³⁹ La convention turco-roumaine du 4 septembre 1936, régleme la migration de la population turque de Dobroudja, qui d'après des estimations intéresse environ 117 000 individus. La convention prévoyait 5 étapes qui prennent fin en 1941. Cependant, le processus doit être interrompu suite, notamment, au retour de la Dobroudja du Sud à la Bulgarie (traité roumano-bulgare du 7 septembre 1940). Le 1^{er} mars 1939 est conclu l'arrangement italo-yougoslave relatif au transfert des personnes d'origine ethnique italienne et demeurant dans le village de Mahovljani ou originaires et demeurant dans les villages avoisinants. C'est un accord qui semble concerner « le moins grand nombre de personnes, environ 500 ». L'Allemagne adopte en 1939, une « politique de transplantation massives et étendues des minorités allemandes se trouvant au Sud, à l'est, et au Sud-Est de l'Europe » avec des objectifs différents assignés pour chacun des pays (p.31) : un accord de principe est signé à Berlin le 23 juin 1939 sur « toutes les questions de caractère minoritaire existant entre l'Allemagne et l'Italie » suite au rattachement du Haut-Adige à l'Italie en 1919. La convention du 21 octobre 1939, signée à Rome, régleme le rapatriement vers le Reich des populations allemandes du territoire et des personnes d'origines germaniques (provinces de Bolzano, d'Udine, de Trente, de Bellune) (p.31). Les chiffres avancés concernant ces mouvements de populations, environ, 237 802 personnes ont quitté l'Italie à la date du 31 décembre 1942 (p.32 nbp 1). Concernant les autres minorités allemandes de l'Est et du Sud-Est de l'Europe, l'objectif est de les transférer dans les nouveaux territoires annexés à la Pologne (Discours d'Hitler du 6 octobre 1939 devant le Reichstag). Le 15 octobre 1939 est signé le protocole germano-estonien et le 30 octobre de la même année, le traité germano-letton, sur le départ des groupes ethniques allemands de ces pays (pp.32-33) : 63 832 personnes sont concernées (p.33). Le 16 novembre 1939, à la suite d'un accord entre l'Allemagne et l'URSS, un échange de population est opéré, entre les Allemands résidant en Ukraine occidentale et en Russie blanche occidentale avec des Ukrainiens, des Russes blancs, des Russes et des Ruthènes, résidants dans les anciens territoires polonais (p.33). On estime ces mouvements vers l'Ouest à environ 134 000 personnes et dans l'autre sens, entre 30 et 40 000 personnes (p.33). Un accord est signé le 29 mai 1940 concernant le traitement de certains immigrés et leurs propriétés entre l'Allemagne et la Hongrie. Il est suivi de l'arbitrage germano-italien du 30 août 1940, qui marque le retour de la moitié de la Transylvanie à la Hongrie avec un statut privilégié pour la minorité allemande. Le 5 septembre 1940, est conclu la convention germano-soviétique relative à la transplantation des Allemands vivant en Bessarabie et en Bucovine du nord, territoires cédés par la Roumanie à l'URSS (p.33). Le traité entre la Roumanie et la Bulgarie du 7 septembre 1940, relatif à la rétrocession à la Bulgarie de la partie sud de la Dobroudja, organise un échange de populations, obligatoire sur le territoire, mais facultatif dans les Etats parties : 62 000 Bulgares contre 110 000 Roumains sont échangés. A la suite de l'incorporation de la Lituanie dans l'URSS, l'accord de Kaunas entre l'Union Soviétique et l'Allemagne (10 janvier 1941), organise un échange entre des Allemands de Lituanie et des Lituaniens (ou d'origine), des Russes ou blancs Russes se trouvant en territoire Allemand soit environ 50 000 Allemands, 12 000 Lituaniens et 9000 Russes.

Le 10 janvier 1941 est conclu à Riga, un accord entre l'Allemagne et l'URSS, qui organise le départ de plus de 16 000 Allemands d'Estonie et de Lettonie (p.34). Le 31 août 1941, l'Allemagne et l'Italie se mettent d'accord sur le transfert facultatif des Allemands de la province de Ljubljana : plus de 14 000 Allemands quittent le territoire. Le 12 novembre 1941 est signé à Graz un accord entre l'Allemagne et la Croatie pour le transfert des populations croates. Il est suivi d'un accord entre la Roumanie et la Hongrie, cette dernière rapatrie les populations hongroises de Bucovine et de Moldavie (dès octobre 1941). Le 30 septembre 1942, l'Allemagne signe un accord avec la Croatie concernant le sort des populations Allemandes du nouvel État, accord qui entraîne le départ de plus de 18 000 personnes. Le 22 janvier 1943 un accord est signé entre la

arbitraires » vers des camps ouverts dès 1933 ; ils concernent notamment plusieurs centaines de milliers de juifs des territoires allemands et occupés²⁶⁴⁰ et sont « dus uniquement à la force »²⁶⁴¹.

2. Une Europe de l'Ouest sans minorité ?

Aucune disposition équivalente à celles contenues dans les traités terminatifs pour les États d'Europe centrale et orientale n'oblige les Grandes Puissances. Les États débiteurs, surtout les anciens alliés, sont « profondément choqués » par cette inégalité de traitement²⁶⁴². Ainsi, l'Allemagne vaincue comme l'Italie qui est agrandie, bénéficient de la même « mansuétude » lors des négociations de paix²⁶⁴³. En effet, l'Allemagne n'est engagée temporairement que pour une partie de son territoire, la Haute-Silésie à la suite à un accord bilatéral contracté le 15 mai 1922 avec la Pologne qui complète pour cette dernière les servitudes tirées du traité signé le 28 juin 1919. L'Italie est aussi dispensée de telles obligations internationales pour ses populations slovènes de Trieste et d'Istrie et de langue allemande du Tyrol du Sud qui est estimée à « environ 200 000 habitants »²⁶⁴⁴. Pourtant, un puissant mouvement d'italianisation est en œuvre²⁶⁴⁵. Tandis que la Yougoslavie (ou État des Serbes-Croates et Slovènes) est liée par un traité de minorités (10 septembre 1919). Ce manque de réciprocité, que le juriste Nicolae Titulescu, diplomate roumain et futur

Bulgarie et l'Allemagne, pour le transfert des Allemands de Bulgarie, soit 5000 personnes. Le 1^{er} avril 1943, la Bulgarie et la Roumanie signent un nouvel accord concernant l'échange des populations complet et facultatif de leurs populations respectives (p.35). Accord entre l'Allemagne et la Suède de 1944, la Suède rapatrie sur son territoire au cours de l'année 1944 la minorité suédoise d'Estonie, dont la présence est « déjà signalée au XII^e siècle » (5000 personnes) (p.35). Ces mesures sont souvent complétées par des accords complémentaires destinés à régler la liquidation des biens des migrants. Effets sur l'organisation économique et sociale pour l'État privé ou démographiques (p.42) ; Les transferts internationaux..., Op.cit, pp.30-35 et p.42

²⁶⁴⁰ D'importants transferts de population ont eu lieu dans l'histoire, au cours du XX^e siècle, ou par Staline des déplacements ethniques : à l'égard des Polonais (1939–1941 et 1944–1945), des Roumains (1941 et 1944–1953), des Lithuaniens, des Lettons, des Estoniens (1941 et 1945–1949), des Allemands de la Volga (1941–1945), des Finlandais ingriens (1929–1931 et 1935–1939), des populations finlandaises de Carélie (1940–1941, 1944), des Tatars de Crimée, des Grecs de Crimée, des Kalmouks, des Balkars, des Karatchaïs, des turcs meskhètes, des Turcs karapapaks/terekeme, des Coréens d'Extrême-Orient (1937), ainsi que des Tchéchènes et Ingouches (1944). Peu de temps avant, pendant et immédiatement après la seconde guerre mondiale, Staline a fait procéder à une série de déportations à grande échelle qui ont profondément modifié la carte ethnique de l'Union soviétique. On estime qu'entre 1941 et 1949, près de 3,3 millions de personnes ont été déportées vers les républiques de Sibérie et d'Asie centrale ; Egidijus VAREIKIS, Le transfert forcé de population : une violation des droits de l'Homme, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, AS/JUR (2011) 49, 5 décembre 2011, 11 p, p.6 (§22). A terme, ce sont plus de six millions de victimes de l'holocauste ; Jean-Baptiste JEANGENE VILMER, La guerre..., Op.cit, p.105

²⁶⁴¹ Nicolas POLITIS, « Le transfert de populations, Politique étrangère, 1940, Vol.2, pp.83-94, p.86

²⁶⁴² Pierre JAQUIN, La question des..., Op.cit, p.45

²⁶⁴³ Stéphane PIERRE-CAPS, « La protection... », art.cit, p.185

²⁶⁴⁴ Pierre JAQUIN, La question des..., Op.cit, p.45. La population de langue allemande est évaluée à 190 889 individus pour l'année 1921 selon des chiffres publiés par l'INSEE en 1946 ; Les minorités ethniques..., Op.cit, p.43

²⁶⁴⁵ Pierre JAQUIN, La question des..., Op.cit, p.90

président de l'Assemblée de la SDN, résume par cette formule : le droit des minorités est « le droit des vaincus et des nouveaux venus »²⁶⁴⁶.

Ce n'est qu'implicitement que la doctrine se fait l'écho de ces différences à travers la prise de position en faveur de la généralisation de ces sujétions qui suppose qu'il existe, des situations minoritaires non couvertes par le droit international. Lorsqu'il y en a, les gouvernements des États non liés justifient généralement l'absence de telles règles soit en déniaient la pluralité de la société nationale²⁶⁴⁷, soit par le caractère purement interne des mouvements existants, soit par la maturité de la démocratie parlementaire qui permet aux opinions minoritaires de s'exprimer. Ces deux derniers arguments sont d'ailleurs fréquemment invoqués au sujet de l'Irlande. En effet, selon Félix Bergmann, « au fond », ce que craignent les Puissances attachées au modèle de l'État-national, c'est l'émergence de « mouvements séparatistes » sur leurs territoires²⁶⁴⁸. D'ailleurs, Georges Scelle écrit en 1934 que parmi les États occidentaux non tenus par de tels traités de protection, certains ont adopté, « vis-à-vis de groupes ou fractions de leur population », une attitude « nettement contraire au vœu de l'Assemblée »²⁶⁴⁹ ; il vise notamment l'attitude allemande et italienne.

En France, la doctrine reste très largement en retrait sur ces questions, les auteurs se contentent de rapporter par exemple les propos d'Henry de Jouvenel sans jamais les commenter. Plusieurs causes peuvent être avancées : ces questions ne concernent pas directement le droit international positif, il existe aussi chez les auteurs marqués par la guerre la volonté de ne pas briser le rassemblement patriotique des différentes forces²⁶⁵⁰, y compris *régionalistes*, selon un terme « à la mode »²⁶⁵¹ ;

²⁶⁴⁶ Cité in Pierre JAQUIN, Ibid, p.45

²⁶⁴⁷ Pour le juriste Chilien Alejandro Alvarez, en Europe de l'Ouest, « les États qui constituent la partie occidentale ont une organisation libérale et démocratique, et leur régime politique est parlementaire ; ils sont, en outre, de race homogène [...] ils n'ont donc à l'intérieur de leurs frontières ni luttes de race, ni lutte de religion ou de nationalité » à l'exception de la question irlandaise ; Alejandro ALVAREZ, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, p.58

²⁶⁴⁸ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.53. Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.465 (§774)

²⁶⁴⁹ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.205

²⁶⁵⁰ Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte des régions d'Europe occidentale de 1916 à nos jours, PUF, 1982, 263 p, p.101. Le traumatisme de la guerre fédère autour d'un sentiment du collectif. Pour les soldats en situation de diglossie, le conflit permet l'expansion du français dans les campagnes

²⁶⁵¹ Pour l'auteur, la notion « reste encore assez embrouillée ». A ce titre, il cite un extrait de L'Ame bretonne écrit en 1902 par Charles Le Goffic : le régionalisme est « une terre vague [...] où toutes les opinions se trouvent à l'aise et chez soi parmi les autres » ; Jean CHARLES-BRUN, Le Régionalisme, Bloud et Cie éd, 1911, 289 p, pp.1-3. En France, il existe la Fédération régionaliste française fondée en 1900 par Jean Charles-Brun. Ce mouvement est un regroupement de « notables passablement réactionnaires aux idéologies disparates ». Il existe aussi un Comité central des Minorités nationales de France avec une revue, *Peuples et Frontières*. Les statuts de l'organisation se réclament du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* et du fédéralisme international ; Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte..., Op.cit, pp.98-99. Au grief avancé d'une atteinte à « l'unité nationale conquise si péniblement », l'auteur répond qu'il est « stupide de vouloir opposer la notion

enfin, certains croient sincèrement en la réalisation parfaite d'une homogénéité nationale. Seuls les cas de l'Irlande²⁶⁵² et de la Belgique, par leur visibilité durant le conflit, feront l'objet d'études plus poussées. En effet, le 5 avril 1916, le chancelier von Bethmann Hollweg, dans un discours prononcé devant le Reichstag, estime que « l'Allemagne ne peut abandonner à la latinisation le peuple flamand si longtemps asservi »²⁶⁵³. Cette stratégie de soutien aux forces centrifuges, qui est aussi utilisée avec la Russie, doit aboutir à l'autonomisation progressive du territoire occupé²⁶⁵⁴ en y entretenant un irrédentisme favorable aux intérêts allemands.

Ainsi, en février 1917 à Bruxelles, un congrès belge de langue flamande, « complice de l'occupant » et favorable à la séparation administrative vote « la création d'une « Diète » (« soi-disant au nom des Flamands »)²⁶⁵⁵ qui est approuvée par un arrêté du gouverneur général de la Belgique occupée, le général von Bissing. Dans cette nouvelle répartition, la Flandre est organisée autour des provinces d'Anvers, de Limbourg, de Flandre orientale et occidentale et les arrondissements de Bruxelles et de Louvain avec Bruxelles comme capitale. La Wallonie intègre les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et l'arrondissement de Nivelles avec Namur comme capitale. Toutefois, pour Fernand Passelecq qui écrit en 1917, si la Belgique « manque d'homogénéité aux points de vue ethnographique et linguistique », les différences sont plutôt « d'ordre moral » - « physico-moral, économique-moral » pour être plus précis- plutôt que d'ordre racial²⁶⁵⁶. Autrement dit, contrairement à l'interprétation donnée par l'Allemagne d'un irrédentisme pangermaniste, le mouvement flamand n'est pas « anti-belge », ni « pro-allemand »²⁶⁵⁷. Selon Théodore Ruysen qui se montre plus pessimiste, la guerre a

patrie à la notion région, quand la seconde conditionne la première » ; Jean CHARLES-BRUN, Le Régionalisme, Op.cit, pp.71-73

²⁶⁵² Théodore RUYSEN, Les minorités..., Op.cit, pp.52-54. Un peuple d'Europe « pour lequel se pose avec beaucoup plus d'acuité le problème de son autonomie éventuelle : nous avons nommé l'Irlande » ; Bernard LAVERGNE, Le principe..., Op.cit, p.43

²⁶⁵³ Fernand PASSELECQ, La question flamande et l'Allemagne, Berger-Levrault, Paris, Nancy, 1917, 332 p, p.1

²⁶⁵⁴ Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte..., Op.cit, p.101

²⁶⁵⁵ Fernand PASSELECQ, La question..., Op.cit, p.2

²⁶⁵⁶ Fernand PASSELECQ, Ibid, pp.27-28

²⁶⁵⁷ Fernand PASSELECQ, Ibid, p.245 et p.255

révélé « au vif la gravité de l’antagonisme des Flamands et des Wallons »²⁶⁵⁸, au sein d’un État « créé de toutes pièces »²⁶⁵⁹.

Mais dans les ouvrages doctrinaux, c’est la question irlandaise qui est le plus souvent mentionnée sans toutefois être réellement détaillée. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette plus grande publicité : la première, c’est que cette situation connaît un grand retentissement pendant la Grande Guerre ; la seconde, c’est qu’elle est partiellement résolue avec la fondation de l’État libre en 1921²⁶⁶⁰. Pourtant, le 3 août 1914, le nationaliste John Redmond garantissait à la Chambre des Communes le « loyalisme de l’Irlande » et sa contribution à l’effort de guerre, qui représentera au total près de 200 000 hommes²⁶⁶¹. Mais la suspension du *Home Rule* octroyé en 1912, la propagande du Sinn-Féin (« Nous-mêmes ») fondé en 1905, conduisent le lundi de Pâques 1916 à midi à un soulèvement et à la proclamation de la République. Les combats menés notamment par l’*Irish Citizen Army* et l’*Irish Volunteers Force* sont assez localisés. Ils causent la mort de plus de 300 morts, font 1 300 blessés environ et de nombreux dégâts matériels²⁶⁶². Malgré l’échec du soulèvement, c’est une étape symbolique forte qui vient d’être franchie. Paul Hamelle écrit en 1920, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, qu’entre la Grande-Bretagne et l’Irlande il y a « une guerre à part », « qui ne ressemble à aucune autre » : guerre civile pas tout à fait », elle est aussi une guerre « religieuse » et « révolutionnaire »²⁶⁶³.

En effet, si les traités de 1919-1920, écrit Théodore Ruysen, « ont réalisé pour une large part les aspirations des nationalités, [...] il faut reconnaître [...] une

²⁶⁵⁸ Théodore RUYSEN, *Les minorités...*, Op.cit, p.13

²⁶⁵⁹ Michel DURAND, *Le problème des nationalités en Belgique*, thèse de doctorat (dactylographiée), université de Paris, faculté de droit, 1949, p.8

²⁶⁶⁰ Ce « n’est pas une protection internationale qui est nécessaire, mais c’est le principe des nationalités qui doit leur donner la possibilité de constituer des États. Cette solution s’impose et elle est d’ailleurs en voie d’exécution » ; Nicolas VLADOIANO, *La protection...*, Op.cit, p.37. Le traité du 6 décembre 1921 qui fait de l’Irlande un « État libre » qui ressemble à la constitution d’un dominion et notamment du Canada. Avant de déclarer son indépendance en 1937 ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, pp.394-395. Anatole RIVOALLAN, *L’Irlande*, Librairie Armand Colin, Paris, 1934, 202 p, p.78. René LE CONTE, *L’Histoire constitutionnelle de l’Irlande*, Marcel Giard, Paris, 1925, 18 p, p.16

²⁶⁶¹ Raoul de WARREN, *L’Irlande et ses institutions politiques : leur évolution, leur état actuel*, Thèse pour le doctorat (dactylographiée), Université de Nancy, Faculté de droit, Berger-Levrault, 1928, 496 p, p.183. Pourtant, le professeur Bernard Lavergne écrit que « pendant la guerre, s’étant opposés à la conscription militaire, ayant prêté consciemment les mains aux espions allemands, s’étant livrés avec leurs députés Sinn-Feiners à une véritable trahison contre l’Entente, les Irlandais ont montré le plus grand aveuglement politique. La cause irlandaise était sacrée il y a un demi-siècle. Elle ne l’est plus » ; Bernard LAVERGNE, *Le principe...*, Op.cit, p.46

²⁶⁶² Raoul de WARREN, *L’Irlande...*, Op.cit, p.188

²⁶⁶³ Paul HAMELLE, « Vers la reconquête de l’Irlande ? », RPP, 1920 tome CIV, pp.347-369, p.348

seule [d'entre elles] vraiment importante et vraiment aiguë est restée en marge des traités : c'est le problème irlandais »²⁶⁶⁴. Dans la refondation opérée par la Conférence de la Paix, aucune des *nationalités* d'Europe de l'Ouest n'est intégrée malgré la présence en nombre de délégués lors de la Conférence de Lausanne de 1916²⁶⁶⁵. En effet, ces revendications, qui sont traitées comme des questions purement internes²⁶⁶⁶, suscitent l'indifférence des grandes Puissances. Aucun plébiscite n'est organisé malgré des adjonctions de territoire en Italie, en Belgique ou pour la rétrocession de l'Alsace Lorraine à la France²⁶⁶⁷. Il n'est fait que rarement mention aux délégations Irlandaises qui bénéficient pourtant d'un très large soutien aux États-Unis²⁶⁶⁸, dans les dominions britanniques et au sein des mouvements catholiques²⁶⁶⁹ qui lui offrent une tribune à la Conférence de la Paix²⁶⁷⁰. Le traité de Versailles qui organise aussi le retour de l'Alsace-Lorraine à la France après près de cinquante ans sous la souveraineté allemande²⁶⁷¹ peine à masquer les craintes concernant la législation sociale, le statut du clergé, les débouchés économiques, la fonction publique ou l'usage de la langue²⁶⁷² et certaines velléités autonomistes du territoire mises en évidence par le coup d'État du 11 novembre 1918 et le procès de Colmar de 1928. Robert Redslob, qui enseigne à l'université de Strasbourg, s'interroge sur ce processus de réintégration sans consultation de la population. Selon lui, l'Alsace-Lorraine n'est pas régie par « un pouvoir originaire fondé sur la volonté de son peuple », mais « dominée par un pouvoir d'essence étrangère », c'est un pays sujet, « vassal de l'Empire »²⁶⁷³, annexé en violation du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*²⁶⁷⁴ : les Alsaciens « redeviennent Français »²⁶⁷⁵.

²⁶⁶⁴ Théodore RUYSSSEN, Ibid, p.255

²⁶⁶⁵ Théodore RUYSSSEN, Ibid, pp.42-43. Compte-rendu sommaire de la III^e ..., Op.cit, p.4 et p.34. Compte-rendu sommaire de la III^e ..., Op.cit, p.25

²⁶⁶⁶ En Irlande, les élections générales de décembre 1918 sont un succès pour les nationalistes du Sinn Fein ; Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte..., Op.cit, p.106. Une marge de manœuvre est laissée à « l'Angleterre libérale », pour élaborer un *Home Rule*, et à l'Espagne « aux prises avec les séparatistes catalans » ; Théodore RUYSSSEN, Les minorités..., Op.cit, p.26

²⁶⁶⁷ Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte..., Op.cit, p.108

²⁶⁶⁸ En 1918, le Congrès fédéral est saisi d'au moins six résolutions en faveur de l'Irlande ; Yann-Morvan GOBLET, l'Irlande dans la crise universelle (1914-1920), Félix Alcan, Paris, 1921, 462 p, p.387

²⁶⁶⁹ Toutefois, le clergé Irlandais « déconseille au peuple violenté, la violence et réclame du gouvernement impérial le droit de *self détermination* » ; Paul HAMELLE, « L'Irlande enchaînée », RPP, 1920, tome CII, pp.402-421, p.418

²⁶⁷⁰ Yann-Morvan GOBLET, l'Irlande..., Op.cit, p.399

²⁶⁷¹ « Aucun esprit de bonne foi ne peut douter qu'un plébiscite organisé en Alsace-Lorraine au lendemain de l'armistice » aurait donné « une majorité formidable en faveur de la France » ; Théodore RUYSSSEN, Les minorités..., Op.cit, p.269

²⁶⁷² Solange GRAS, Christian GRAS, La révolte..., Op.cit, p.111

²⁶⁷³ Robert REDSLOB, « Le changement de régime en Alsace-Lorraine après la défaite allemande », RPP, 1920, tome CIV, pp.387-399, p.387

²⁶⁷⁴ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, p.171

²⁶⁷⁵ Robert REDSLOB, « Le changement... », Art.cit, pp.397-398

Cette polarisation de la question des minorités se retrouve au sein même de l'Union des nationalités européennes dont les débats sont largement dominés au cours des années 1920 par les questions relatives à l'Europe centrale et orientale²⁶⁷⁶, objets des traités et des déclarations d'après-guerre. Rares sont aussi les ouvrages ou manuels qui étudient cette question ou qui s'interrogent sur cette division. Selon Roser Cusso, l'historiographie de la SDN a, dans une certaine mesure, contribué à « restreindre une vision plus globale des minorités »²⁶⁷⁷. L'action de l'organisation ne souffre d'ailleurs sur ce point d'aucune équivoque. La recevabilité des pétitions « hors traité », à l'instar de celles portées par les mouvements catalans²⁶⁷⁸ qui font l'objet d'une étude détaillée du professeur Xosé Nunez Seixas²⁶⁷⁹, est systématiquement écartée. De plus, la question nationale en Espagne qui traverse une période « d'effervescence »²⁶⁸⁰ n'est jamais intégrée dans les travaux doctrinaux relatifs à la question nationale et à la SDN²⁶⁸¹. Toutefois, quelques ouvrages plus spécialisés s'intéressent à cette question, relèvent du domaine droit constitutionnel comparé. Parmi ceux réalisés, il est possible de par exemple de mentionner, *La Catalogne et le problème Catalan* du philosophe Georges Dwelshauvers écrit en 1926 ou *Le problème national de la Catalogne et sa solution par le Statut de 1932* qui est une thèse de doctorat réalisée à l'Université de Montpellier par Jean Lesaffre, mais aussi une étude insérée dans l'ouvrage sur l'Espagne co-dirigé par le comparatiste Henri Lévy-Ullmann et le célèbre professeur de l'Institut des hautes études internationales de l'Université de Paris, Boris Mirkine-Guetzevitch²⁶⁸².

²⁶⁷⁶ Solange GRAS, Christian GRAS, *La révolte...*, Op.cit, p.98

²⁶⁷⁷ Roser CUSSO, « La défaite... », Art.cit, pp.68-69

²⁶⁷⁸ Roser CUSSO, Ibid, p.70

²⁶⁷⁹ *Internacionalizant el nacionalisme. En catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*. La requête catalane du mois de mars 1924 signée par le député du Parlement catalan en exil Manuel Masso i Llorenç qui se réfère à la résolution de 1922 contre les répressions exercées par le régime de Primo de Rivera ; Roser CUSSO, Ibid, p.79

²⁶⁸⁰ Solange GRAS, Christian GRAS, *La révolte...*, Op.cit, p.100, p. 113 et p.116. Jaume ROSSINYOL, *Le problème national catalan*, Mouton & Co, Paris, La Haye, 1974, 710 p, p.312

²⁶⁸¹ Pour Louis Le Fur, la guerre civile espagnole il s'agit d'une « lutte entre la civilisation chrétienne et le communisme athée, ou plus brièvement, comme l'a dit Unamuno, entre la civilisation et la barbarie » Louis LE FUR, *La guerre d'Espagne et le droit*, Les éditions internationales, Paris, 1938, 72 p, p.70

²⁶⁸² Dans la Constitution de la République espagnole, l'auteur souligne l'absence de référence au mot « nation » « qui peut s'expliquer par l'existence du problème catalan qui soulève une controverse au sujet de la personnalité *nationale* de la Catalogne » (p.16). Il est substitué par celui d'Espagne « l'unité de la République se trouve sauvegardée, du moins au point de vue politique en tant qu'État unitaire » (p.16), le projet de Constitution de la première République (1873) qui n'a pas été voté par les Cortès a adopté un point de vue différent : l'unité c'est la nation (article 1^{er}) et les provinces renvoyaient aux États (articles 1^{er} et 22), fédérale (p.16 nbp 2). Dans le titre préliminaire sinon il est remplacé par « peuple » (p.17) (article 1^{er} alinéa 2), le terme unitaire n'apparaît, il laisse place à l'alinéa 3 par le terme « intégral » (p.17), il semble que c'est « l'équivoque que causerait le mot « unitaire » en évoquant la centralisation du régime antérieur » (p.17), associé à la langue castillane. Le régime autonome est confirmé à l'article 8. Interprétation (article 14 à 20 pour la distribution des compétences)

B. *L'universalisation des droits de l'homme*

La Première guerre mondiale est une étape décisive en faveur de « la primauté du droit de la communauté internationale sur le droit de l'État »²⁶⁸³. Cependant, l'échec de la généralisation du droit des minorités malgré les récriminations des États obligés et l'évolution du contexte politique européen mettent en évidence les insuffisances du système de protection inauguré avec les traités de 1919-1920. Le rejet de la proposition Lituanienne formulée en 1925 lors de la VI^e Assemblée de la SDN marque « une coupure radicale » parmi les délégations présentes à Genève entre les États liés et ceux libres de toutes sujétions²⁶⁸⁴. L'opposition qui se manifeste en 1925, 1930, 1931, 1932, 1933 et en 1934, semble « en apparence insoluble »²⁶⁸⁵ et fini par fragiliser l'ensemble du système de garantie²⁶⁸⁶. André Mandelstam considéré par Louis Le Fur comme « le grand spécialiste des questions des minorités »²⁶⁸⁷, déjà très impliqué en faveur des réfugiés et des apatrides²⁶⁸⁸ systématise une doctrine de compromis. La solution qu'il préconise doit permettre de dépasser ces résistances dans la mesure où la généralisation proposée « ne s'étendrait qu'aux droits de l'homme et du citoyen »²⁶⁸⁹ tels que les reconnaissent les traités des minorités²⁶⁹⁰. Cette proposition n'est pas nouvelle, de telles clauses avaient été avancé lors des négociations de la Paix par le Colonel House (article 21 de la rédaction primitive) et

(p.22). Le statut catalan du 15 septembre 1932, la Catalogne est organisée en région autonome à l'intérieur de l'État espagnol (p.54). Le catalan est avec le castillan langue officielle du territoire Henri LEVY-ULLMANN, Boris MIRKINE-GUETZEVITCH (dirs.), Espagne, Delagrave,

²⁶⁸³ André MANDELSTAM, « La Déclaration des droits internationaux de l'Homme », L'Esprit International, 1930, n°13, pp.232-243, p.223

²⁶⁸⁴ Charles ROUSSEAU, Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'Homme, Marcel Giard, Paris, 1930, 25 p, p.7. Les principales Puissances « n'ont voulu autre chose qu'obliger juridiquement certains États d'une manière unilatérale, en réservant au reste de l'humanité [...] une entière liberté » ; André MANDELSTAM, « La généralisation de la protection internationale des droits de l'Homme », 1^{ière} partie, RDILC, Tome XI, pp.297-325, p.325

²⁶⁸⁵ Charles ROUSSEAU, Protection..., Op.cit, pp.7-8

²⁶⁸⁶ Félix BERGMANN, Le Pologne..., Op.cit, p.52

²⁶⁸⁷ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, pp.463-464 §773

²⁶⁸⁸ Dzovinar KEVONIAN, Réfugiés..., Op.cit, p.255. Mandelstam que « son attachement aux droits de l'homme prive, depuis tant d'années, de la joie de revoir le sol natal » ; Jacques DUMAS, « La sauvegarde internationale des droits de l'Homme », RCADI, 1937, Vol. 59, Tome 1, pp.5-97, p.7. C'est en 1921 que le Haut-Commissariat aux réfugiés russes est créé au sein de la SDN dont la compétence est étendue aux réfugiés du Proche-Orient à partir de 1928. L'une des innovations majeures sont les « passeports Nansen » permettant la circulation des populations au sein de certains États ; Patrick DALLIER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET, Droit..., Op.cit, p.749 (§431). Sur le rôle du BIT en la matière ; Fu-Yung HSU, La protection des réfugiés par la Société des Nations, thèse de doctorat (dactylographiée), Université de Lyon, Faculté de droit, Bosc frères, M 1 L. Riou, Lyon, 1935, 157 p, pp.36-37 et pp.52-56. Pedro VIANNA, « La Première Guerre mondiale et la notion juridique contemporaine de réfugié », Migration Sociétés, 2014, vol. n°3, tome n°156, pp.137-150. Charles ROUSSEAU, Droit international..., 2^{ème} partie, Op.cit, pp.769-774. La prise en charge des réfugiés est étendue dès 1933 aux Allemands et aux Juifs chassés d'Allemagne et en 1936, aux réfugiés Espagnols ; Jacqueline ROCHETTE, L'individu..., Op.cit, p.72

²⁶⁸⁹ André MANDELSTAM, « La généralisation de la protection internationale des droits de l'Homme », 2^{ème} partie, RDILC, 2, Tome XI, pp.698-713, p.701

²⁶⁹⁰ Charles ROUSSEAU, Protection..., Op.cit, p.8

la délégation Japonaise. Il existe selon André Mandelstam en tout trois sources positives du droit humain. La première, intégrée dans le droit primaire de la SDN au chapitre XIII du traité de Versailles et aux articles 22 et 23 du Pacte constitutif²⁶⁹¹, pose les fondements d'un ordre public international (« si peu respecté qu'il soit ») concernant la lutte contre l'esclavage, la piraterie, le trafic de drogue, mais aussi en faveur de la protection de l'enfance, du droit de la paix et de la guerre²⁶⁹². La deuxième qui est identifiée par l'auteur trouve son origine dans les traités des 1919-1920 qui « contiennent, en réalité, une consécration, sur les territoires de ces États, de différents *droits de l'Homme*, sous la triple forme d'*habitants*, de *ressortissants* ou de *membres de minorités* »²⁶⁹³. Enfin, la troisième et malgré ses ambiguïtés, relève de la politique individuelle conduite par les Principales Puissances²⁶⁹⁴.

Selon Georges Scelle, le système de protection des minorités est « un droit de transition » entre « la pratique ancienne de l'intervention » et « la procédure super-étatique de la garantie des libertés », mais aussi entre « la garantie juridictionnelle et la garantie diplomatique » et « le système de la personnalité juridique individuelle et celui de la tutelle gouvernementale »²⁶⁹⁵. La généralisation des droits de l'Homme permet justement de dépasser les principales objections formulées contre le système des traités de Paix, d'étendre le sceptre de protection tout en tenant compte des circonstances particulières des différents États²⁶⁹⁶. Cette idée qui séduit de nombreux internationalistes²⁶⁹⁷ trouve un écho favorable au sein des différentes organisations académiques et notamment de l'Institut de Droit International. Ainsi, dès 1921, l'institution réunie pour la première fois depuis la guerre, étudie lors de sa session romaine l'idée d'une protection internationale des droits de l'Homme à travers les articles 6 et 7 du projet de Déclaration des droits et devoirs des États présenté par La

²⁶⁹¹ André MANDELSTAM, Les dernières phases du mouvement pour la protection internationale des droits de l'Homme, Les éditions internationales, Paris, 1934, 88 p. p.11

²⁶⁹² Jacques DUMAS, « La sauvegarde... », Art.cit, pp.5-97, p.93

²⁶⁹³ Mais en vertu de l'article 12 alinéa 1^{er} les deux dernières catégories sont exclues de la garantie internationale ; André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.298

²⁶⁹⁴ André MANDELSTAM, Les dernières phases..., Op.cit, p.16

²⁶⁹⁵ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, p.252

²⁶⁹⁶ L'auteur doute de l'efficacité d'une généralisation du système existant car tous les États n'ont pas de minoritaires qui dérive « d'une évolution historique, d'un processus incomplet d'assimilation » ; Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, pp.253-255

²⁶⁹⁷ Dzovinar KEVONIAN, Réfugiés..., Op.cit, p.255

Pradelle²⁶⁹⁸ et approuvée par la Fédération internationale pour la défense des droits de l'Homme et du Citoyen (résolution du 11 novembre 1927).

Peu de temps après sa fondation en 1926 à Paris, l'Académie diplomatique internationale qui se conçoit comme « un laboratoire », vote le 8 novembre 1928 une résolution relative à la protection internationale des droits de l'Homme²⁶⁹⁹ : dans le premier considérant il est rappelé que certaines stipulations des traités de minorités conclus en 1919-1920 « engagent un certain nombre d'États au respect des droit de l'Homme et du Citoyen » et qu'une généralisation de ces clauses « est hautement désirable » (troisième considérant). L'alinéa 1^{er} du texte qui en compte seulement deux, reproduit dans une formulation plus épurée l'article 2 alinéa 1^{er} du traité avec la Pologne qui reconnaît « à tous les habitants » le droit à la vie et à la liberté. L'alinéa suivant reprend l'article 7 alinéa 1^{er} du même traité qui accorde à « tous les citoyens » (« ressortissants » dans le texte polonais) l'égalité civile et politique sans aucune discrimination fondée sur la « race », la langue et/ou la religion. Préparé par une commission composée de Frangulis, de Sir Thomas Barclay, de Boshkovtich, de Louis Le Fur, de Charles Robert Pusta et d'André Mandelstam (rapporteur)²⁷⁰⁰, le vœu d'une « convention mondiale » sera portée devant la XIV^e Assemblée de la SDN par la délégation Haïtienne et son représentant, Frangulis.

L'Institut de Droit International lors de la session de New-York²⁷⁰¹, du 12 octobre 1929 approuve par 45 voix (une contre et 11 abstentions), la *Déclaration des Droits Internationaux de l'Homme*. C'est « une proposition très intéressante »²⁷⁰² écrit Louis Le Fur dans son *Précis de droit international*. Le projet présenté par André Mandelstam, plus complet que les versions précédentes et dépouillé de toute référence aux minorités, est de nature « à pouvoir rallier tous les États qui ont le

²⁶⁹⁸ « Les États ont des devoirs, au regard non seulement des autres États mais des hommes ; il est des cas où le devoir, au regard des individus et des groupes, de faire respecter leur vie, leur liberté, leurs croyances, prime celui de respecter la liberté des autres États » (article 6) « Une société des États dont les membres oublieraient que, si l'individu est subordonné à l'État dans la Cité, l'État, dans le Monde n'est qu'un moyen en vue d'une fin, la perfection de l'Humanité, manquerait essentiellement à son devoir en cessant de répondre à son but » (article 7). André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, p.17. Charles ROUSSEAU, *Protection...*, Op.cit, p.9

²⁶⁹⁹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.61

²⁷⁰⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.61 (nbp 1)

²⁷⁰¹ Mandelstam expose son projet à l'Institut de droit international au nom de la 19^e commission en introduction à un rapport du 1^{er} juillet 1925 intitulé « la protection internationale des droits de l'homme, du citoyen et des minorités ». Il est repris dans un projet du 30 décembre 1927 « question méthodologique : la généralisation du droit des minorités par rapport à la généralisation du droit de l'homme et du citoyen » et complété par deux autres qui ont fait l'objet d'une « discussion approfondie au sein de la 22^e Commission » de l'Institut réuni à Paris en mars 1928 et approuvés en 1929 à New York ; Charles ROUSSEAU, *Protection...*, Op.cit, pp.9-10. Charles de VISSCHER, « Unité d'État ... », *Art.cit*, p.329

²⁷⁰² Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, pp.463-464 (§773)

respect des libertés individuelles »²⁷⁰³ autour d'un standard minimum commun.

L'objet de la Déclaration²⁷⁰⁴ qui est posé en Préambule comme une exigence de « la conscience juridique du monde civilisé » (alinéa 1^{er}) s'inscrit selon les rédacteurs dans la filiation directe des Constitutions Américaine et Française du XVIII^e siècle (alinéa 2). Cette disposition est complétée à l'alinéa suivant par une référence expresse au XIV^e amendement de la Constitution des États-Unis²⁷⁰⁵ (alinéa 3) qui permet de contester la constitutionnalité de mesures discriminatoires suivant l'interprétation donnée par la Cour suprême des États-Unis (alinéa 4). Son origine s'inscrit aussi dans le mouvement d'un « certain nombre de traités » (sans les nommer) qui « stipulent la reconnaissance des Droits de l'Homme » à l'instar des clauses des traités du XIX^e siècle, relatives par exemple à la liberté religieuse, des obligations imposées à la Turquie ou plus récemment aux traités des minorités (alinéa 5). Enfin, l'alinéa 6 traduit expressément le caractère universaliste du projet dont l'ambition est « d'étendre au monde entier la reconnaissance » des droits de l'Homme et traduit une rupture avec la nature conditionnelle des conventions relatives à la protection des minorités. L'article 1^{er} de la Déclaration synthétise les dispositions classiques en posant comme « devoir de tout État » la reconnaissance « à tout individu » du « droit égal » à la vie, à la liberté²⁷⁰⁶ et à la propriété « et d'accorder à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction de nationalité, de sexe, de race, de langue ou de religion ». De ces droits, découlent le libre exercice du culte (« tant public que privé ») et la liberté de conscience qui ne peuvent être tempérés que par des considérations d'ordre public et les bonnes mœurs (article 2). Les dispositions de l'article suivant qui reconnaît « le droit égal au libre usage de la langue de son choix » et de son enseignement (article 3) trouvent leur *inspiration*, dans une rédaction moins ambitieuse et plus vague, avec les articles 8 voire 7 alinéas 3 et 4 du traité Polonais. Les articles 4 et 5 du projet de Déclaration qui transposent la clause de non-discrimination qui se retrouve dans l'ensemble des textes, par exemple aux articles 7 alinéas 1^{er} et 2 et 8 du traité Polonais, intègre une

²⁷⁰³ Louis LE FUR, Ibid, pp.463-464 (§773)

²⁷⁰⁴ André MANDELSTAM, « La Déclaration... », Art.cit, pp.233-234

²⁷⁰⁵ Cet amendement ratifié en 1868 dispose « [qu'] aucun État ne privera quelque personne que ce soit de sa vie, sa liberté et sa propriété, sans une procédure de droit, et ne dénierà à quelque personne que ce soit dans sa juridiction l'égal protection des lois »

²⁷⁰⁶ Cet article, en le complétant, fait écho à l'article 2 du traité Polonais qui engage le gouvernement à reconnaître « pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion »

donnée particulièrement originale. En effet, la formule retenue à l'article 4 comme celle des articles 1 et 6, prohibe tout traitement différentiel (« directement ou indirectement ») destiné à refuser à leurs nationaux « les droits privés et les droits publics » fondé sur la « race », la langue, la nationalité, la religion, mais aussi *sur le sexe*²⁷⁰⁷. Enfin, l'article 6 et dernier limite la faculté de retrait de la nationalité afin de lutter contre l'apatridie²⁷⁰⁸ qui constitue pour la communauté internationale une préoccupation majeure ayant fait l'objet d'un Protocole en mars 1930²⁷⁰⁹, sans toutefois jamais entrer en vigueur²⁷¹⁰.

Ce projet de Déclaration présenté à l'Institut se présente comme une œuvre de compromis qui tente de concilier à la fois les récriminations formulées par les États obligés contre le système de protection²⁷¹¹ et l'objection tirée « de la violation de l'égalité juridique des États »²⁷¹², en opérant une généralisation partielle des stipulations contenues dans ces mêmes traités (et déclarations). Mais en leur donnant un cadre universaliste et individualiste les rédacteurs s'assurent du consentement des Puissances attachées au modèle de l'État-nation. De plus, selon André Mandelstam, les Principales Puissances ont « inconsciemment » contribué « à la protection universelle de ces droits » par le truchement de l'article 2 du traité avec la Pologne qui constitue une forme de capital commun qui peut être étendu à l'ensemble des États²⁷¹³.

Cependant, les mesures discriminatoires prises en Allemagne à partir de l'année 1933, notamment contre les Juifs²⁷¹⁴ « ont déclenché dans l'opinion publique de beaucoup de pays des protestations véhémentes »²⁷¹⁵. Avec l'affaire Bernheim qui est portée la même année devant le Conseil de la SDN la législation antisémite en œuvre en Haute-Silésie en violations des articles 75 alinéa 3 et 82 de la Convention de Genève est exposée devant la SDN. La gravité des faits incriminés et la réaction en

²⁷⁰⁷ L'article 2 de la DUDH par exemple, reprendra dans une formulation positive et complétée la prohibition d'une telle discrimination

²⁷⁰⁸ Nicolas POLITIS, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.62

²⁷⁰⁹ Guerrero, « La conférence de La Haye relative à la codification du droit international », RDI, n° et n°6, pp.478-491 et pp.649-667. Dzovinar KEVONIAN, *Réfugiés...*, Op.cit, p.59

²⁷¹⁰ La Conférence de La Haye de 1930 « a échoué à raison de la défiance excessive des petits États, et elle n'a pas abouti à des résultats bien positifs en ce qui touche la nationalité » ; Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.219 (§412)

²⁷¹¹ Louis LE FUR, *Ibid*, p.464 (§773)

²⁷¹² Louis LE FUR, *Ibid*, p.464 (§774)

²⁷¹³ André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.699

²⁷¹⁴ Voir par exemple : Georges SCELLE, « A propos de la loi allemande du 14 juillet 1933 sur la déchéance de nationalité », RCDI, n°29, 1934, pp.63-76. Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, tome 2, p.256

²⁷¹⁵ André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, p.4

guise de réponse de Joseph Goebbels dont la formule est restée célèbre (« charbonnier est maître chez soi »), suscitent l'émotion parmi les délégations²⁷¹⁶. Or, cette pétition met aussi en évidence que l'Allemagne à l'exception de son territoire silésien n'est soumise en sa qualité de Grande Puissance à aucune obligation en faveur des minorités et à la garantie internationale de l'article 12. La question de la généralisation des droits de l'Homme prend devant la gravité de la situation, une importance particulière. Malgré, une certaine prise de conscience la réaction trop « timorée » de la SDN ne débouche sur aucune véritable solution en *droit* déterminante²⁷¹⁷.

Ainsi, à Montreux lors de la XVII^e Assemblée plénière de l'Union internationale des Associations pour la SDN (3-7 juin 1933) qui s'est « longuement occupée » de la situation en Allemagne²⁷¹⁸, adopte aussi en complément d'instruments destinés à généraliser les droits des minorités²⁷¹⁹, une résolution en faveur de la promotion des droits de l'Homme²⁷²⁰. Le 1^{er} Considérant inscrit le texte dans la continuité historique de l'intervention d'humanité qu'André Mandelstam a toujours défendu dans ses ouvrages. La connexion avec les conventions d'après-guerre s'établit par l'article 2 des traités des minorités qui contient selon la résolution, « une reconnaissance internationale de certains droits de l'Homme », devient le « point de départ » du projet²⁷²¹ (Considérant 2). Toutefois, après avoir constaté que le droit humain ne s'organise « que dans les limites purement régionales (...) » (Considérant 3) et le mouvement récent en faveur de leur extension (Considérant 4²⁷²²), l'organisation « exprime sa conviction » que les droits de l'Homme doivent être généralisés (1^o) et placés dans le cadre de la SDN par l'intermédiaire de ses

²⁷¹⁶ « J'ai été témoins à Genève, dans l'Assemblée de la Société des Nations de 1934 », déclare René Cassin dans un cours dispensé à l'Académie de La Haye et publié au *RCADI* en 1974. Avant de décrire une scène qui paraît surréaliste : « les autorités de la SDN ont cru pouvoir rappeler, fort poliment, que les États ont le devoir de respecter la dignité et les droits fondamentaux de l'Homme. Goebbels, représentant d'Hitler, entouré de jeunes gens aux poches ostensiblement garnies de revolvers, leur a isolément signifié que son pays « souverain » ne pouvait supporter aucune immixtion extérieure » ; René CASSIN, « Les droits de l'Homme », *RCADI*, 1974, n°IV, Tome 140, pp.323-331, p.324

²⁷¹⁷ Eric PATEYRON, *La contribution française...*, Op.cit, p.37

²⁷¹⁸ Résolution de la XVII^e Assemblée dans laquelle l'Union exprime son émotion suite à « la situation faite en Allemagne, depuis quelques mois, à la population du Reich d'origine juive » (alinéa 1^{er})

²⁷¹⁹ « Constatant l'existence des obligations de tous les États au sujet des droits des minorités résultant soit des traités, soit des déclarations, soit de la résolution de la III^e Assemblée de la SDN du 21 septembre 1922 » (§2)

« Rappelant la XIII^e résolution de l'Union en 1928, à la Haye » (§3)

« Et tenant compte du fait que la succession des événements montre toujours mieux la nécessité d'une généralisation [...] » (§3)

« Invite la Société des Nations à prendre les mesures nécessaires pour rendre efficace la garantie des droits des minorités »

²⁷²⁰ André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, pp.45-46 et p.46 (nbp 4)

²⁷²¹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.46

²⁷²² « Vu les résolutions de l'Institut de Droit International, de l'Académie diplomatique internationale, du Conseil de la Fédération des Liges pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen »

organes²⁷²³ (2^o alinéa 1^{er}). A ce titre, elle charge un « Comité spécial » « d'étudier sur quelles bases un projet de convention sur les garanties internationales des droits de l'homme pourrait être établi » (2^o alinéa 2)²⁷²⁴. Pourtant, si de nombreux rapprochements peuvent être faits avec l'article 2 du traité Polonais, les deux instruments ne sont pas équivalents à tous points de vue. Le droit des minorités repose par nature sur un « principe inégalitaire » (« une inégale protection de l'égalité »), ciblé et conditionnel, tandis que le régime des droits de l'Homme s'inscrit dans un cadre individualiste, universaliste et abstrait²⁷²⁵.

Selon André Mandelstam, sur le plan juridique il semble « impossible de s'opposer à une *généralisation* de la protection des droits de l'Homme »²⁷²⁶. Toutefois, dans le contexte tourmenté du début des années 1930, « l'intérêt de la paix générale ne permet pas », « une réforme trop radicale »²⁷²⁷. Le choix de recourir dans les différents projets ou vœux à une déclaration de principe²⁷²⁸ dépourvue de référence aux minorités et aux mécanismes de contrôle²⁷²⁹ revêt aussi selon le juriste Russe, une dimension *tactique* assumée²⁷³⁰. En effet, si la Déclaration est acceptée par tous les États, elle « serait bien loin d'avoir un caractère purement académique »²⁷³¹ et à ce titre le pacte Briand-Kellog est selon lui, « plein d'enseignements »²⁷³². Il semble en effet, qu'une telle convention approuvée par la majorité des États puisse devenir une source indirecte du droit positif par le truchement de l'article 38 du Statut de la Cour²⁷³³. Toutefois, cette protection générale des droits de l'Homme pourra être

²⁷²³ « Aujourd'hui, une intervention d'humanité ne saurait s'exercer sur la base d'une simple distinction entre nations « civilisées » ou « arriérées », établie unilatéralement (...) par un groupe quelconque de Puissances » ; André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.701

²⁷²⁴ André MANDELSTAM, Les dernières phases..., Op.cit, pp.51-52

²⁷²⁵ Charles ROUSSEAU, Protection..., Op.cit, pp.13-14. Pour Charles de Visscher il convient aussi de se garder « d'assigner dans l'échelle des valeurs la même signification aux droits de l'Homme et à ceux des minorités de race, de religion ou de langue ». En effet, les premiers relèvent « essentiellement de principes moraux et juridiques qui, dans une large mesure appartiennent au fonds commun de la civilisation chrétienne » tandis que les seconds, « par leur aspect collectif, restent encore engagés profondément dans la politique » ; Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.235

²⁷²⁶ André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.699

²⁷²⁷ André MANDELSTAM, Ibid, p.704

²⁷²⁸ Charles ROUSSEAU, Protection..., Op.cit, pp.24-25

²⁷²⁹ Jacques DUMAS, « La sauvegarde... », Art.cit. Ce sont les conditions de « voir conclure effectivement une Convention mondiale », « à l'heure actuelle » (il insiste) « où les Puissances ne sont pas encore arrivées à s'entendre au sujet de l'établissement de sanctions collectives » contre les États défaillants, il est aussi difficile de déterminer les conditions de cette violation ; André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, pp.705-706

²⁷³⁰ Félix BERGMANN, Le Pologne..., Op.cit, pp.17-18. James BROWN SCOTT, « La Déclaration Internationale des Droits de l'Homme : adoptée par l'Institut de Droit International à la Session de New-York, le 12 octobre 1929/ 437^e anniversaire de la Découverte du Nouveau Monde », RDI, 1930, Tome V, pp.79-99, p.92

²⁷³¹ André MANDELSTAM, « La Déclaration... », Art.cit, p.240

²⁷³² André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.707

²⁷³³ Toutefois, « la reconnaissance internationale des droits de l'homme, placée sous la protection juridictionnelle, devra un jour être une règle générale valable pour tous les États, sans nulle exception » ; Nicolas POLITIS, « Le transfert... », Art.cit, p.93

complétée par un acte additionnel relatif aux populations minoritaires de certains États²⁷³⁴.

Pourtant, André Mandelstam regrette en ouverture de son second article publié en 1930 dans la *Revue de Droit et de Législation Comparée* que l'attitude des « Principales Puissances » sur ce sujet « est bien loin d'être conforme aux aspirations de la *science moderne du droit international* »²⁷³⁵. En effet, la réaction politique « quasi-unanime » à l'étranger contre le traitement différentiel imposé en Allemagne à des pans entiers de la population, ne débouche pas sur « l'affirmation d'une obligation juridique internationale » destiné à assurer le respect de l'égalité de tous les citoyens²⁷³⁶. Le juriste Russe exilé incrimine aussi la nature sélective de l'indignation, trop lâche « envers les crimes des Bolchéviks »²⁷³⁷ et les violations des droits de l'Homme en Arménie²⁷³⁸ ou au Mexique²⁷³⁹. Pour l'auteur, il s'agit d'une « bataille décisive » qui est livrée « en ce moment même, entre les vieilles forces de la souveraineté absolue de l'État et les nouveaux courants entraînant les droits de l'Homme vers l'abri d'une garantie universelle »²⁷⁴⁰. Les monde est à la « croisé des chemins », « il faut espérer qu'il choisira celui qui mènera au respect de la personnalité humaine »²⁷⁴¹. Cependant, l'échec de l'initiative haïtienne, la déclaration Beck et le durcissement politique de l'Europe²⁷⁴² ne permettront pas à ces projets d'aboutir avant que les atrocités de la Seconde guerre mondiale ne rendent nécessaire de reprendre en 1945 ce projet déjà ébauché²⁷⁴³.

²⁷³⁴ André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, p.85. Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.466 (§775). Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, tome 2, p.255

²⁷³⁵ André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.698

²⁷³⁶ André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, p.80

²⁷³⁷ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.80

²⁷³⁸ André MANDELSTAM, « La généralisation... », Art.cit, p.317 et p.320

²⁷³⁹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.324

²⁷⁴⁰ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.325

²⁷⁴¹ André MANDELSTAM, *Les dernières phases...*, Op.cit, p.88

²⁷⁴² Félix BERGMANN, *Le Pologne...*, Op.cit, p.59

²⁷⁴³ Les « historiens futurs » écrit Boris Mirkine-Guetzevitch en préface de l'ouvrage d'Egidio Reale, « qui décriront notre époque remarqueront certainement [...] les idées de la défense des droits de l'individu, de la protection des droits indéniables de l'homme reçoivent, à notre époque une signification internationale » ; Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, « Préface », in Egidio REALE, *Le régime des passeports et la Société des Nations*, Arthur Rousseau, Paris, 1930, 226 p, pp.VII-XIV, p.VII. « Ai-je besoin d'évoquer les camps de la mort et les usines d'Auschwitz ? De pareils excès ont suscité des résistances croissantes et ont créée dans le monde un état d'esprit unanime de réaction contre les violations des droits de tout être humain » ; René CASSIN, « Les droits... », Art.cit, p.325

Conclusion du Chapitre 6 : Un droit en transition

Le terme de « protection des minorités » est une création d'après-guerre. Elle « a acquis une ampleur et une précision qu'elle n'avait pas antérieurement »²⁷⁴⁴. Mais à l'exception des dispositions prévues à l'article 113 de la Constitution de Weimar et de celles contenues dans la Convention de Genève relative à la Haute-Silésie²⁷⁴⁵, de l'Italie et de l'Irak, seuls des États d'Europe centrale et orientale sont liés par ces obligations.

Toutefois, d'après André Mandelstam, « quelle que soit, par ailleurs, la valeur théorique respective des arguments produits dans cette controverse », « il résulte clairement des débats que les États non liés par les traités existants ne sont aucunement disposés à conclure une convention générale, ou même européenne » sur le sujet²⁷⁴⁶. Pour Félix Bergmann, cette situation est paradoxale : le caractère régional du droit des minorités créé un régime « d'exception » qui est « greffé » sur la SDN. Or, cette dernière « tire sa justification politique de son universalité même et du principe démocratique de l'égalité appliqué au domaine du droit public »²⁷⁴⁷. D'ailleurs, une partie de la doctrine et des organisations savantes, à l'instar de l'Institut de droit international de Bruxelles, plaident en faveur de la généralisation de ces dispositions à l'ensemble des membres de l'institution. Cependant, cette demande qui est aussi formulée par les États liés, se heurte au refus des Puissances et à la pratique du Conseil, ce qui renforce le caractère conditionnel du système de garantie²⁷⁴⁸. Au contraire, Louis Le Fur regrette l'absence de protection des majorités qui peuvent être aussi opprimées comme au Mexique (1927-1929), en Russie

²⁷⁴⁴ TENEKIDES Georges, « Le statut des minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques », RGDIP, 1924, Tome XXXI, pp.72-88, p.72

²⁷⁴⁵ ROUSSEAU Charles, Droit international public, recueil Sirey, Paris, 1953, 752 p, p.219

²⁷⁴⁶ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.57. D'après sénateur néerlandais dans une déclaration faite lors de la XXIII^e Conférence interparlementaire le 13 octobre 1925 (13 octobre 1925) : il « suffirait d'introduire dans les lois de tous les pays des dispositions protégeant les minorités, pour qu'il en surgisse là où on les soupçonnerait le moins [...] C'est un peu l'histoire des maladies imaginaires, dont beaucoup de bonnes gens se sentent atteintes, dès qu'il leur tombe entre les mains un traité de médecine populaire » (XXIII^e Conférence interparlementaire) ; MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, pp.56-57

²⁷⁴⁷ Félix BERGMANN, Le Pologne..., Op.cit, p.36 et p.39

²⁷⁴⁸ Il « convient de signaler immédiatement que les auteurs des Traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer des principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle ». De telles obligations auraient alors été intégrées dans le Pacte de la SDN ; Rapport du Comité (7 mars 1929), JO, Supplément spécial, n°73, p.46 cité in André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.17

soviétique ou au Libéria²⁷⁴⁹. Une absence qui est portée en par devant la SDN. Ainsi, selon le professeur français, il y aurait là « quelque chose de singulier, pour ne pas dire de choquant »²⁷⁵⁰ dans ce traitement différentiel²⁷⁵¹.

Pour Georges Scelle, le droit des minorités tel qu'il est instauré en 1919 est « un droit de transition » qui tend au transfert progressif de la « garantie et des libertés » vers une « procédure super-étatique »²⁷⁵². En effet, d'après Athanase Moskov, la protection internationale « s'élabore dès ce moment avec lenteur et prudence ». Elle prend des aspects multiples : tantôt « elle est considérée comme dérivant de l'intérêt de l'État auquel appartient l'individu » ; dans d'autres cas, elle est « prise comme symbole de l'humanitarisme du monde civilisé » ; elle se fonde aussi « sur le droit de l'individu de conserver certains caractères distinctifs » et a « pour base le principe de la protection de l'*homme* » en tant qu'habitant, citoyen²⁷⁵³.

Ainsi, « un grand mouvement se dessine dans l'opinion juridique du monde civilisé » en faveur d'une généralisation de la reconnaissance des droits des minorités, « du moins de ceux d'entre eux qui coïncident avec les droits de l'homme »²⁷⁵⁴ ; dans la mesure où ils ne peuvent pas être rejeté par les États d'Europe de l'Ouest. En effet, selon Georges Scelle, cela reviendrait à transposer « sur le domaine international des principes essentiels du droit public interne que les textes constitutionnels reconnaissent »²⁷⁵⁵.

²⁷⁴⁹ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.457 (§766)

²⁷⁵⁰ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.457 (§766)

²⁷⁵¹ Ce n'est pas un constat partagé : les membres de la majorité « n'ont pas, en principe, besoin de solliciter une protection internationale » ; Mirolas GONSIOROWSKI, Société..., Tome II, Op.cit, p.50

²⁷⁵² Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, p.252

²⁷⁵³ MOSKOV Athanase, La garantie..., Op.cit, p.8

²⁷⁵⁴ MANDELSTAM André, La protection..., Op.cit, p.49

²⁷⁵⁵ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, p.254

CONCLUSION TITRE 1 : LA GARANTIE AUX GARANTIES : LES DEVOIRS DES MINORITES

Les clauses relatives aux minorités qu'elles soient intégrées dans une convention spécifique, dans les traités de paix, dans des accords particuliers ou dans une déclaration, visent à assurer l'égalité entre les membres de la minorité et ceux de la majorité : les traités contiennent des stipulations « relatives à l'acquisition de la nationalité ». Deux hypothèses sont envisagées : soit par le domicile ou l'indigénat, soit par la naissance. Ils mettent aussi à la charge des Etats liés, l'obligation d'accorder « à tous les habitants », « pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion » ; les conventions et déclarations relatives aux minorités consacrent aussi l'égalité de tous les ressortissants, l'égalité « des droits civils et politiques » et l'égalité de traitement « en droit et en fait » ; et ces mesures sont associées à une clause générale de non-discrimination.

Mais, le système de garantie, instauré après-guerre, reconnaît aussi aux populations allogènes, « la faculté légale » de « conserver et de préserver » leur « autonomie culturelle »²⁷⁵⁶. En effet, le traité avec la Pologne contient des stipulations relatives à l'usage et à l'apprentissage de la langue, au droit d'association et à l'affectation d'une partie des fonds publics « dans un but d'éducation, de religion ou de charité » ; les textes envisagent aussi un certain nombre « de droits spéciaux » en faveur de certaines populations allogènes²⁷⁵⁷.

Les traités obligent aussi, à l'article 1^{er} du traité avec la Pologne, les Etats liés à reconnaître comme « lois fondamentales » les principales mesures énoncées aux articles. Cette exigence constitue, pour les parties, un important abandon de souveraineté.

²⁷⁵⁶ Georges SCELLE, Précis de..., Op.cit, tome 2, p.216

²⁷⁵⁷ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, pp.19-20 (§99)

Cependant, si « les minorités doivent être protégées contre toute oppression, »²⁷⁵⁸, les différents instruments internationaux « ne contiennent », en revanche, « aucune disposition imposant des devoirs aux minorités en contrepartie »²⁷⁵⁹. Pour André Mandelstam comme pour Charles Rousseau, l'absence de disposition relative à la loyauté des minorités constitue l'une « des plus graves lacunes des traités de minorités »²⁷⁶⁰; Jacqueline de Rochette évoque, elle-aussi, une « faiblesse » de l'organisation²⁷⁶¹. Toutefois, d'après David Erdstein, cela « se comprend facilement » et leur intégration est « tout à fait inutile » dans la mesure où l'article 7 alinéa 1 du traité avec la Pologne prévoit leur assimilation civique avec les autres ressortissants : la « loyauté à l'égard de l'État, et obéissance aux lois établies » se confondent²⁷⁶². Cette idée est d'ailleurs défendue lors de la XXI^e conférence de l'Union interparlementaire²⁷⁶³ (1923) :

« Le fait d'appartenir à une minorité de race, de religion ou de langue ne dégage pas en rien un ressortissant d'un État des devoirs qui lui sont imposés par la constitution et les lois de cet État ».

Cet aspect de la question a été débattu un an plus tôt au sein de la Société des Nations et, dans une résolution adoptée le 21 septembre 1922²⁷⁶⁴, l'Assemblée déclare :

« L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégés par la Société des Nations contre toute oppression insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant ».

Pour André Mandelstam, si l'exigence de loyauté à la charge des minorités est la contrepartie des droits garantis²⁷⁶⁵, il reconnaît néanmoins que cette notion, qui est

²⁷⁵⁸ René REYDELLET, *La protection...*, Op.cit, p.26

²⁷⁵⁹ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.20 (§102). Charles ROUSSEAU, *Droit...*, tome II, Op.cit, §443

²⁷⁶⁰ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.137

²⁷⁶¹ Jacqueline ROCHETTE, *L'individu...*, Op.cit, p.56

²⁷⁶² David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, pp.125-126

²⁷⁶³ Cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.137

²⁷⁶⁴ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.20 (§102)

²⁷⁶⁵ Georges Scelle partage cette analyse ; Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, tome 2, p.217

très souple, est « susceptible d'interprétations abusives » à la fois par l'État et par les membres des minorités²⁷⁶⁶. C'est une préoccupation qui a aussi été soulevée à de nombreuses reprises dans la mise en œuvre du droit de pétition²⁷⁶⁷ ; une crainte que Nicolas Politis exprime en 1928 devant le Conseil contre ce qu'il présente comme « les propagandes subversives »²⁷⁶⁸ de certains groupes minoritaires.

La nécessité pour Aristide Briand de reconnaître le caractère « sacré »²⁷⁶⁹ des droits des minorités met aussi en évidence l'inertie du régime de protection : les États obligés se méfient de la loyauté des minorités protégées et ces dernières, doutent de la sincérité des gouvernements. Ainsi, à la fin des années 1920 une partie de la doctrine se tourne vers l'idée d'une universalité des droits de l'homme, la seule solution qui puisse lever les résistances et préserver, à terme, une paix durable qui paraît déjà menacée²⁷⁷⁰.

²⁷⁶⁶ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.137

²⁷⁶⁷ Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.97

²⁷⁶⁸ Terme utilisé par Politis devant le Conseil le 5 juin 1928 (JO, juillet 1928, p.876) ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.141. Il y a « de constater que les groupes minoritaires qui se rattachent par leurs caractères et leurs affinités aux populations majoritaires d'États voisins, subissent de la part de ceux-ci une attraction qui peut devenir inquiétante » ; Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, tome 2, p.217

²⁷⁶⁹ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.146

²⁷⁷⁰ Georges Scelle dès 1919 évoque, « le danger des conflits [...] le statut mondial élaboré par le Traité de paix restera sur certains points inachevé, indécié, laissera place à bien des rancœurs, à bien des ambitions inapaisées » ; Georges SCELLE, *Le Pacte...*, op.cit, p.251

Titre 2. LA PROCEDURE EXECUTOIRE

L'aspiration à une paix pérenne est un défi extraordinaire que doit relever la SDN. En effet, comme le fait remarquer Vespasien Pella, dans l'Histoire « pendant 3432 années, il y a eu 3164 années de guerre ». Pour conjurer ce cycle qui fait de la force « l'état normal » des choses, il convient « d'employer simultanément des mesures préventives et répressives »²⁷⁷¹ destiné à sanctionner toutes les violations au droit²⁷⁷² (Chap.8). A ce titre, la garantie d'exécution des stipulations des traités des minorités est assurée par deux types de procédures : la première, par « la requête des membres du Conseil » de la SDN²⁷⁷³ et la seconde, par des recours qui ne sont pas contenus dans les traités (Chap.7). Sur ce point, l'institution a fait preuve « de beaucoup d'initiative »²⁷⁷⁴ en instaurant un droit de pétition. Cependant, la mission assignée à la jeune organisation internationale dépend pour une très large part « de la disposition des États membres à subordonner la recherche de fins particulières ou nationales à la réalisation des buts sociaux »²⁷⁷⁵. Or, la propagande hitlérienne²⁷⁷⁶ qui exacerbe les nationalismes autour du slogan « *ein Volk ein Reich ein Führer* » calibré avec ses ambitions annexionnistes, le « raidissement » des États minoritaires eux-mêmes²⁷⁷⁷ et l'impuissance de la SDN²⁷⁷⁸ dans le conflit italo-éthiopien²⁷⁷⁹ ébranlent la SDN et rend inefficace le droit des minorités qu'elle doit garantir. Dans son diagnostic sur cet échec, la doctrine majoritaire incrimine les « dissensions

²⁷⁷¹ Vespasien V. PELLA, « Les illusions de la Paix », RDI, 1936, n°1, pp.281-293, p.281 et p.284

²⁷⁷² David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, pp.145-146. Arthur DE BALOGH, L'action..., Op.cit, p.28

²⁷⁷³ Charles ROUSSEAU, Droit international..., tome II, Op.cit, §446

²⁷⁷⁴ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.455 (§762)

²⁷⁷⁵ Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.77

²⁷⁷⁶ Voir par exemple, une publication Allemande qui reproduit des extraits du discours du ministre de l'Intérieur du III^e Reich sur la politique en faveur des minorités allemandes d'Europe : « Die volksdeutsche Politik des Dritten Reiches », *Monatshefte für Auswärtige Politik*, 1938, n°1. Pour Georges Scelle, les accords de Munich conclus entre l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie les 29 et 30 septembre 1938 pour « régler » la crise des Sudètes « ne constitue pas un véritable pouvoir juridique accordé à un groupe ethnique de disposer de son sort politique » ; Georges SCELLE, « Les accords de Munich et le droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes », *New Common Wealth Quarterly*, 1938 in « A travers les Revues », RDI, 1939, Tome XXIII, pp.328-331, p.329

²⁷⁷⁷ Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.237

²⁷⁷⁸ Albert de LA PRADELLE, C R PUSTA, « Pour l'organisation de la Paix. Esquisse d'un Programme », RDI, 1939, Tome XXIII, pp.11-20, p.13. Le pouvoir de sanction de la SDN est dépourvu d'effectivité car revient aux États de faire exécuter ces décisions ; Prof (Saragosse) de LASALA LLANAS, « El problema de las sanciones y la soberania », RDI, 1936, n°1, pp.294-300, p.298

²⁷⁷⁹ Evelyne LAGRANGE, Jean-Marc SOREL, Droit des..., Op., p.10

d'ordre politique et économique entre les États »²⁷⁸⁰ plutôt que l'organisation internationale trop souvent accablée « de responsabilités qui ne lui incombent point »²⁷⁸¹.

²⁷⁸⁰ En 1936, la situation dans laquelle se trouve la SDN « est pénible pour tous ». L'abandon des sanctions suite à la renonciation d'une série d'États [...] « met en évidence le droit pour les États de décider eux-mêmes dans chaque cas, si la situation est telle qu'ils sont tenus d'établir et de maintenir des sanctions économiques et financières » ; Peter MUNCH, « La situation internationale et la Société des Nations », RDI, 1936, n°1, pp.91-96, pp.91-92

²⁷⁸¹ Stasys LOZORAITIS, « Les sanctions et la Société des Nations », RDI, 1936, n°1, pp.183-186, p.183. « Tous les coups porté » au Pacte « vont l'assaillir et peu à peu l'ébranler du dehors alors qu'à l'intérieur, en lui-même, il doit aux circonstances de son origine des sources particulières de fléchissement » ; LA PRADELLE Albert Geouffre, La paix moderne, p.83. Alejandro Alvarez identifie les défauts du Pacte : 1. Avoir voulu créer une nouvelle organisation « presque complète » en touchant notamment à la souveraineté « de là le mécontentement de certains États » 2. En voulant créer une organisation universelle a néanmoins « posé des conditions rigoureuses pour l'admission » et des États importants sont restés en dehors pour des raisons différentes 3. Pas de réelle distinction réelle : grande Puissance ou non, colonie ou non, pays dans la SDN ou non mais pas de division régionale sur la base de continents 4. La distribution des compétences entre les deux organismes Conseil et Assemblée 5. N'a pas les moyens de régler les causes des conflits « à la racine du mal » 6. Si CPJI pas de révision ni de codification des règles du Droit International (pp.79-82). Même s'il reconnaît « des avantages importants » ; ALVAREZ Alejandro, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, p.83

Chapitre 7. La saisine de la Société des Nations

Aux termes de l'article 12 alinéa 2 du traité polonais, seuls les membres du Conseil ont « le droit de signaler » les infractions ou les dangers d'infractions aux obligations stipulées²⁷⁸². Cette procédure est complétée à partir de 1920 par une série de résolutions du Conseil et de l'Assemblée qui étendent ce pouvoir de contrôle à tous les membres de l'organisation par le recours aux pétitions (§1). Cette innovation qui n'est pourtant prévue que dans certaines conventions particulières permet aux membres des groupes minoritaires de saisir directement la SDN. Ainsi, le déclenchement de ce contrôle ne dépend plus en l'espèce de l'intervention indirecte d'un membre du Conseil, mais de l'appel formé par une personne physique et/ou morale afin de porter à la connaissance de l'organisation un risque ou une infraction déjà consommée²⁷⁸³. Cependant, l'élaboration de ces nouvelles règles est lente. Avec cette méthode « improvisatrice » comme la qualifie David Erdstein et empirique, le Conseil cherche à surtout à « ne pas heurter les susceptibilités des États », seule condition pour que ce régime puisse encore évoluer²⁷⁸⁴. Toutefois, si cette procédure « défectueuse à plusieurs points de vue », est critiquée par la grande majorité des auteurs », les uns la trouvant « trop hardie », les autres « trop timide »²⁷⁸⁵, l'instauration du double contrôle marque « sur la garantie individuelle et collective des Puissances, qu'on trouve dans le passé, un progrès indéniable »²⁷⁸⁶ (§2).

§1. La mise en œuvre de la saisine

Depuis le Règlement de 1926 qui amende l'article 4 §1 du Pacte de la SDN²⁷⁸⁷, seuls cinq membres permanents, et neuf membres temporaires peuvent saisir le Conseil sur la base de l'article 12 alinéa 2 du traité polonais (A). Cependant, cette procédure limitative écarte de ce recours les membres des groupes minoritaires qui sont les principaux créanciers des traités, par crainte qu'ils ne soulèvent « des

²⁷⁸² Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.72

²⁷⁸³ Georges SCHELLE, Précis de..., 2^{ième} partie, Op.cit, p.235

²⁷⁸⁴ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, pp.146-147. Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement de la protection des minorités », RDLC, 1926, Tome VII, pp.509-524, p.511

²⁷⁸⁵ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.147

²⁷⁸⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.319

²⁷⁸⁷ Charles ROUSSEAU, Droit..., « les sujets de droit », Tome II, Op.cit, p.513

plaintes non fondées ». Ce qui serait « très dangereux pour le maintien de la paix dans l'État et dans la société internationale elle-même » estime Louis Le Fur²⁷⁸⁸. Avec les pétitions, c'est un mécanisme complémentaire non prévu par les traités²⁷⁸⁹, à l'exception de quelques conventions bilatérales, qui est lentement élaboré par le Conseil, qui fait ici œuvre créatrice²⁷⁹⁰ (B). Elle permet ainsi aux personnes jusqu'alors non éligibles²⁷⁹¹ de saisir la SDN par l'intermédiaire de son Secrétariat général. Même s'il s'agit de simples informations, les pétitions restent en pratique le principal levier du contrôle international. En effet, les membres du Conseil eux-mêmes « n'agissent jamais *proprio motu* » et quand ils interviennent, « c'est parce qu'il y a eu des réclamations de minorités qui les ont priés d'agir »²⁷⁹².

A. *La saisine indirecte du Conseil*

Les rédacteurs des traités de 1919-1920 ont rejeté l'idée d'ouvrir aux minorités et/ou à leurs membres un recours direct auprès des instances internationales, notamment de la CPJI, malgré des propositions américaine et italienne allant en ce sens lors de la Conférence de la Paix²⁷⁹³. Admettre ce principe reviendrait pour ses détracteurs tels que le Japon, le Royaume-Unis ou la France à « abaisser le prestige des Gouvernements » mis en concurrence par des individus ou des acteurs privés²⁷⁹⁴. En vertu de l'article 12 alinéa 2 du traité polonais, il appartient aux seuls membres du Conseil le droit de le saisir de « toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations »²⁷⁹⁵. Mécaniquement, les États qui ne sont pas membres à titre permanent ou temporaire, ainsi que les membres des minorités protégées, ne peuvent invoquer directement la garantie internationale telle

²⁷⁸⁸ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.455 (§763)

²⁷⁸⁹ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.21 (§107)

²⁷⁹⁰ Les principales résolutions du Conseil : rapport Tittoni du 22 octobre 1920, résolutions du Conseil du 25 octobre 1920, 27 juin 1921, 5 septembre 1923 sur la recevabilité, di 10 juin 1925 sur la composition du Comité des trois, 13 juin 1929 sur la réforme de la procédure ; Georges SCALLE, Précis de..., 2^{ième} partie, Op.cit, p.232 (nbp 1). David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, pp.172-183. Georges SOFRONIE, La procédure en matière de protection des Minorités devant la Société des Nations, Ramuri, Craiova, 1931, 42 p, p.12

²⁷⁹¹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.149

²⁷⁹² Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.455 (§763)

²⁷⁹³ Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, pp.13-14

²⁷⁹⁴ Arthur de BALOGH, Ibid, p.14

²⁷⁹⁵ « La Pologne agréée que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance » (article 12 alinéa 2 du traité Polonais)

qu'instituée par les traités²⁷⁹⁶. Ce point de vue est précisé à la suite des prétentions grecques formulées après la Déclaration faite en 1921 par le gouvernement albanais²⁷⁹⁷ en faveur de ses minorités. Suivant une interprétation stricte, le Conseil estime qu'aucun État non-membre ne peut se prévaloir d'un « intérêt particulier quelconque pour s'arroger » ce droit de saisine pour une infraction aux obligations internationales²⁷⁹⁸. Comme le fait remarquer Joseph Barthélémy, c'est « un privilège qui a sa valeur, puisque, si ce membre s'intéresse à des minorités qui sont dans d'autres États, il peut toujours saisir le Conseil et le forcer à statuer » et c'est « là une supériorité considérable que possède l'Allemagne » sur d'autres membres de la SDN comme la Hongrie amputée de près de 3,3 millions de nationaux²⁷⁹⁹. Pour les États éligibles, la saisine formée sur le fondement de l'article 12 alinéa 2 n'est soumise à aucune condition formelle. En effet, pour combler le silence des textes²⁸⁰⁰ le rapport Rio-Branco présenté au Conseil le 5 septembre 1923 et cité en extrait par André Mandelstam, précise que « chaque État représenté au Conseil est libre de décider sous quelle forme et dans quelles conditions il veut, seul ou conjointement avec d'autres membres du Conseil » signaler à son attention « une infraction à une clause d'un traité de minorités »²⁸⁰¹. Mais, cette interprétation restrictive de la procédure peut être aussi un obstacle en privant l'organisation d'importantes sources d'information sur les violations des traités²⁸⁰² ; une mansuétude qui permet surtout à certains États de s'exonérer de leurs obligations.

Cependant, les rédacteurs ont inséré dans le Pacte un article 11 alinéa 2 qui permet à « tout membre de la Société », « le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée et du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Néanmoins, d'après André Mandelstam la mise en œuvre de cet article moins contraignant, ne s'est pas toujours avérée concluante²⁸⁰³

²⁷⁹⁶ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.149. Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.116

²⁷⁹⁷ Signée le 2 octobre 1921 et ratifiée par l'Albanie le 17 février 1922

²⁷⁹⁸ JO de la SDN, 2^e année, décembre 1921, pp.1161-1164 ; André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit ;, p.150 (nbp 2)

²⁷⁹⁹ Joseph BARTHELEMY, « La procédure de l'appel des minorités à la Société des Nations », L'Esprit International, 1929, vol.9, pp.416-432, p.423

²⁸⁰⁰ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.146

²⁸⁰¹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.154

²⁸⁰² David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.164. Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p. 309

²⁸⁰³ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.151 (nbp 1)

par exemple lors des affaires dites des « optants hongrois » du 15 mars 1923²⁸⁰⁴. Ce n'est finalement qu'en 1928 que les modalités de mise en œuvre de l'article sont précisées par le Conseil à la suite d'une requête du gouvernement de Tirana sur le sort des populations Albanaises en Grèce²⁸⁰⁵. Il ressort du rapport confié à un comité d'experts, présenté et adopté par le Conseil le 9 juin de la même année que les États non-membres du Conseil peuvent tout de même le saisir d'une question relative à la protection des minorités²⁸⁰⁶ « dans les cas graves qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits qui pourraient effectivement menacer le maintien de la paix entre nations »²⁸⁰⁷.

B. La saisine directe

Dans ce système élaboré *ex nihilo*, la qualité du pétitionnaire est la plus souple possible. Cette saisine directe de la SDN apparaît comme une alternative à l'absence d'un contrôle directe et permanent exercé par une Commission équivalente à celle des mandats. Cependant, dans cette phase préliminaire, la recevabilité *rationae materiae* de ces plaintes est toutefois interprétée plus strictement suivant cinq critères établis par la résolution du Conseil du 5 septembre 1923 (1). Pourtant, si cette procédure n'apparaît pas *expressis verbis* dans les traités de minorités²⁸⁰⁸, elle est au contraire prévue dans certaines conventions spécifiques comme celle du 15 mai 1922 relative à la Haute-Silésie²⁸⁰⁹ (2).

1. les critères de recevabilité de la pétition

La très grande majorité des auteurs qui étudient la question des minorités et/ou des mandats intègre dans leurs travaux²⁸¹⁰ celle du droit de pétition. Quel qu'en soit l'appréciation qu'ils s'en font, il existe parmi les auteurs un consensus pour admettre que ce nouvel instrument imaginé par Tittoni²⁸¹¹ étend sensiblement la capacité de recours jusqu'alors très strictement encadré. Si avant la Guerre il n'y a pas

²⁸⁰⁴ En l'espère, dans les requêtes du gouvernement hongrois du 15 mars 1923 la situation concerne des étrangers et non des minorités ; André MANDELSTAM, Ibid, p.151 (nbp 1)

²⁸⁰⁵ André MANDELSTAM, Ibid, p.151

²⁸⁰⁶ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.455 (§763)

²⁸⁰⁷ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.153

²⁸⁰⁸ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.127

²⁸⁰⁹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.165

²⁸¹⁰ Nathan FEINBERG, « La pétition en droit international », RCADI, 1932, tome 40, vol.2, pp.529-644, p.529

²⁸¹¹ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.164

théoriquement « en droit international, de droit de pétition »²⁸¹², la Conférence de la Paix semble au contraire en faire l'une des clés du règlement du conflit. En effet, la question des pétitions apparaît dans le premier projet Français de 1918²⁸¹³ afin d'offrir une alternative à la proposition de Lord Robert Cecil qui souhaite accorder aux minorités un recours direct auprès de la CPJI²⁸¹⁴. De plus, la Conférence de la Paix elle-même dans son fonctionnement ouvre certaines commissions spécialisées²⁸¹⁵ à de nombreuses délégations ou associations qui sont, non sans difficulté pratique, auditionnées. Certaines conventions particulières relatives aux minorités ont intégré ce mécanisme dans leurs dispositions. En effet, dans la Convention Germano-Polonaise relative à la Haute-Silésie du 15 mai 1922, cet instrument est inséré dans la III^e partie de la convention, intitulée « Du droit de pétition et des voies de recours ». Mais, en se basant moins sur « le mot que la chose », un tel mécanisme est prévu par l'intermédiaire du Landtag à l'article 7 du traité relatif aux îles d'Åland du 27 juin 1921²⁸¹⁶, mais aussi dans le territoire de Memel (article 11 de la Convention)²⁸¹⁷. Pourtant dans leur rédaction finale, les traités des minorités, les mandats et « le Pacte lui-même » paraissent ignorer le droit de pétition²⁸¹⁸, avant qu'elle ne soit introduite au droit commun des minorités après l'adoption par le Conseil le 22 octobre 1920 du Rapport Tittoni²⁸¹⁹. Ce nouveau droit ouvre aux *États parents* des minorités d'un État tiers qui ne peuvent activer l'article 12, mais aussi aux minorités elles-mêmes individuellement et/ou collectivement ou à toutes personnes, la possibilité de « déclencher le contrôle de la SDN »²⁸²⁰.

Le Conseil qui jouit « d'une large compétence » pour régler la procédure (CPJI, avis n°6)²⁸²¹ est venu préciser dans une série de résolutions les conditions de recevabilité des pétitions. Ainsi, d'après la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, les communications présentées au Secrétariat général de la SDN doivent avoir

²⁸¹² Michel RICHARD, Le droit de pétition. Une institution transposée du milieu national dans le milieu international. Etude de droit public interne et de droit international public, Thèse pour le doctorat, Université d'Aix-Marseille, Faculté de Droit d'Aix, Paul Roubaud, 1932, 769 p, p.455

²⁸¹³ Nathan FEINBERG, « La pétition... », Art.cit, p.557

²⁸¹⁴ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.127

²⁸¹⁵ Nathan FEINBERG, Ibid, pp.560-561

²⁸¹⁶ Michel RICHARD, Le droit..., p.456

²⁸¹⁷ Interprétation de l'article 17 de la Convention par un Comité de juristes et résolution du Conseil du 16 septembre 1926, JO SDN, octobre 1926, pp.1407 et s ; Georges SCELLE, Précis de..., 2^{ième} partie, Op.cit, pp.236-237 (nbp 2)

²⁸¹⁸ Michel RICHARD, Le droit..., Op.cit, p.456

²⁸¹⁹ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.22 (§108)

²⁸²⁰ Georges SCELLE, Précis de..., 2^{ième} partie, Op.cit, p.233

²⁸²¹ Avis consultatif, n°6, dit Colons Allemands de Pologne, Série B, 1923, n°6, p.76. Le Conseil « pourrait en user plus largement qu'il ne le fait » d'après Georges Scelle ; Georges SCELLE, Ibid, p.232

pour objet la protection des minorités « conformément aux traités » (a), ne pas être présentées « sous forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'État dont elle fait partie » (b), l'auteur doit être identifié (c), le style formulé « sans violence de langage » (d) et doit sur le fond « contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire » (e)²⁸²². Plusieurs observations complémentaires peuvent être formulées concernant cette phase préliminaire.

La pétition qui se présente selon Georges Scelle soit comme une « pétition-plainte » soit comme une « pétition informative purement désintéressée » n'est soumise à aucune exigence de forme²⁸²³. Les personnes qualifiées pour adresser des pétitions sont entendus dans l'acception la plus large possible. Ainsi, toutes personnes physique et/ou morale, qu'elles soient des représentants des minorités, d'une association ou d'un gouvernement²⁸²⁴, peuvent y recourir²⁸²⁵ sans qu'il ne leur soit imposé de justifier d'un intérêt particulier ou d'avoir recours à un intermédiaire. Sur la véracité des faits portée à la connaissance de la SDN, l'interprétation donnée en 1928 pour la mise en œuvre du point « a » de l'alinéa 1^{er} de la résolution de 1923 est souple et laisse à la charge du Comité de Trois (second temps de la procédure) le soin d'apprécier la requête au fond²⁸²⁶. Sur le contenu, le Secrétaire général doit borner son examen aux points « d'ordre superficiel ». Autrement dit, la question « de savoir si une telle minorité existe réellement ou si ses droits sont réellement protégés par les instruments internationaux invoqués » est étrangère aux conditions de recevabilité²⁸²⁷. Cependant, l'appréciation des critères de validité énoncés aux points suivants, telle que l'absence de violence ou de velléités sécessionnistes²⁸²⁸, laissent en pratique une liberté presque discrétionnaire au Secrétariat général²⁸²⁹ pour accepter ou rejeter les plaintes qui sont portées devant lui. Enfin, il semble d'après Francesco Capotorti au regard de l'expérience de la SDN, qu'une simple signature suffise pour

²⁸²² André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.155-156. Samuel FRIEDMAN, *Le problème...*, Op.cit, p.98

²⁸²³ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, p.236. Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.116. La pétition est directement envoyée à la SDN, sans intermédiaire. Le Secrétaire général « tient compte du fait que les pétitions peuvent émaner de personnes appartenant à des populations primitives au point de vue culturel » ; Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.23 (§114)

²⁸²⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, p.236

²⁸²⁵ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.155

²⁸²⁶ André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.159-161

²⁸²⁷ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.162

²⁸²⁸ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.460 (§769)

²⁸²⁹ « Les pouvoirs donnés ici au Secrétaire général, qui est un rouage purement administratif, peuvent être critiqués, » ; Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, p.237

se conformer aux exigences du point « c »²⁸³⁰. D'un point de vue procédural, la question de l'épuisement des voies de recours internes n'est pas prescrite²⁸³¹, même si Georges Scelle estime que « ce serait sans doute une mesure utile que d'exiger des gouvernements minoritaires qu'ils instituent, et fassent fonctionner, des recours internes dont l'activité pourrait arrêter de nombreux conflits » avec toutefois le risque que l'intervention de la SDN soit retardée²⁸³².

Jusqu'en 1929 l'étude de la communication portée devant le Secrétariat général ne reçoit aucune publicité sauf si la question déclarée recevable est inscrite à l'ordre du jour du Conseil²⁸³³. André Mandelstam reproduit en partie la *Note du Secrétaire général*²⁸³⁴ soumise au Conseil le 10 juin 1926 qui résume la procédure suivie « en ce qui concerne les réponses faites aux personnes qui adressent des pétitions à la Société des Nations au sujet de questions relatives à la protection des minorités » : un accusé de réception « d'un caractère purement formel » est adressé (point II), « [...] si la pétition est jugée recevable l'accusé de réception ne mentionne pas ce fait » (selon les critères du 5 septembre 1923) (point III). La raison invoquée pour justifier ce silence relève du caractère purement informatif de la pétition²⁸³⁵ (a). Enfin, la décision de recevabilité prise par le Secrétariat « n'a pas un caractère définitif » et peut être contesté par le gouvernement intéressé (b).

Dans la pratique, note David Erdstein, les pétitions qui ont un caractère « illimité » et « ont beaucoup facilité la tâche du Conseil », sans pour autant, « modifier la portée juridique de l'article final des traités »²⁸³⁶. Pourtant si le droit de pétition permet aux membres des minorités d'intervenir directement, Georges Scelle estime, pour sa part, que la procédure organisée par le Conseil est « extrêmement restrictive des compétences individuelles », elle serait même selon le professeur « peu conforme à l'évolution juridique moderne »²⁸³⁷. Dans sa thèse, Michel Richard, qui semble partager ces critiques, lance un surprenant appel en faveur d'un « souffle

²⁸³⁰ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.23 (§114)

²⁸³¹ « On rappellera que cette condition est actuellement considérée comme ayant une importance fondamentale dans tout système de communications ou de recours individuels devant un organisme international en matière de droits de l'homme » écrit Francesco Capotorti dans son rapport de 1979 ; Francesco CAPOTORTI, *Ibid*, pp.22-23 (§113). André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.162-163

²⁸³² Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, p.236

²⁸³³ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.23 (§115)

²⁸³⁴ JO SDN, juillet 1926, Annexe 885, pp.986-987, André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.157-158

²⁸³⁵ Nicolas VLADOIANO, *La protection...*, Op.cit, p.62

²⁸³⁶ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.148 et p.164

²⁸³⁷ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, pp.232-233

janséniste » pour « purifier l’atmosphère des relations internationales »²⁸³⁸. La Résolution approuvée par le Conseil lors de la session de Madrid de 1929 qui fait suite au Rapport du Comité de Londres²⁸³⁹ est sûrement « l’une des plus importantes » de la série²⁸⁴⁰. Il ressort du Point 1 du texte que dès qu’une pétition est déclarée irrecevable, ce qui est toujours définitif à l’égard du pétitionnaire²⁸⁴¹, le Secrétaire général « en informera l’auteur, et le cas échéant, il lui communiquera la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions de minorités »²⁸⁴². Cependant, c’est une innovation qui « paraît élémentaire » selon les termes de Louis Le Fur²⁸⁴³. En effet, les réformes apportées en 1929 restent « relativement peu importantes »²⁸⁴⁴ et nombreuses sont les minorités qui « se plaignent très souvent que la Société des Nations reste sourde à leurs appels »²⁸⁴⁵.

2. La procédure spécifique en Haute-Silésie

La Convention germano-polonaise du 15 mai 1922 a introduit dans le territoire partagé une procédure spécifique²⁸⁴⁶, plus souple et qui laisse aux minoritaires le choix entre deux mécanismes, soit recourir directement au Conseil en vertu de l’article 147 de la Convention²⁸⁴⁷ pour accentuer son caractère politiques²⁸⁴⁸, soit porter l’affaire devant les autorités locales dont les modalités sont visées aux articles 148 à 157. Ainsi, conformément à l’article 149, les personnes appartenant à une minorité peuvent après le dépôt d’une plainte auprès de l’autorité administrative de dernière instance adresser une pétition à l’Office des minorités présent dans les deux territoires, qui peut transmettre pour avis (avec observations) au président de la

²⁸³⁸ Michel RICHARD, *Le droit...*, Op.cit, p.507

²⁸³⁹ David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.181

²⁸⁴⁰ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.455 (§763)

²⁸⁴¹ Nathan FEINBERG, « La pétition... », Art.cit, p.604

²⁸⁴² Procès-verbal de la 55^e session du Conseil, Madrid, 10-15 juin 1929, JO de la SDN, juillet 1929, p.10005 ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.158 (nbp 2)

²⁸⁴³ Le Conseil n’a admis « que quelques réformes de détail, sans quoi les États soumis à la procédure des minorités se seraient refusés à s’y soumettre » ; Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.460 (§ 769)

²⁸⁴⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^{ième} partie, Op.cit, p.233

²⁸⁴⁵ Joseph BARTHELEMY, « La procédure... », Art.cit, p.423

²⁸⁴⁶ Procédure amendée par les résolutions du Conseil du 8 septembre 1928 et par un accord bilatéral entre les deux gouvernements intéressés, le 6 avril 1929 ; Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, pp.91-92

²⁸⁴⁷ Georges SOFRONIE, *La procédure...*, Op.cit, p.9. Ce qui n’existe dans aucun autre traité ; Félix BERGMANN, *La Pologne...*, Op.cit, p.92

²⁸⁴⁸ D’après Joseph Barthélémy, si « on veut organiser une agitation politique, on a intérêt à aller devant le Conseil de la Société des Nations, parce que l’appel devant la Société des Nations donne une publicité et gratuite aux réclamations des minorités » Joseph BARTHELEMY, « La procédure... », Art.cit, p.424

Commission mixte de la Haute-Silésie qui transmet à son tour son avis aux autorités administratives par la médiation de l'Office des minorités. En dernier recours si la décision des autorités ne donne pas satisfaction, les pétitionnaires peuvent faire appel au Conseil de la SDN²⁸⁴⁹.

Cette procédure est détaillée dans une résolution de 1929 relative au traitement des pétitions : la mise en œuvre de l'article 157 concernant « l'appel au Conseil de la Société des Nations prévu par l'article 149 [...] » aura lieu dans les deux mois « à partir de la date à laquelle l'appel aura été présenté à l'Office des minorités », délais qui pourra être prorogé d'un mois (1°). De plus, lorsqu'une procédure est engagée sur la base des articles 149 et 157, la question soulevée « ne pourra faire l'objet d'une pétition adressée directement au Conseil, sous référence de l'article 147, que si le Gouvernement intéressé, sans avoir réussi à régler la question [...] n'a pas transmis l'appel au Conseil dans les délais prescrits » (2°). Enfin, les pétitions adressées directement au Conseil sur la base de l'article 147 sont transférées par le Secrétaire général au gouvernement intéressé qui dispose d'un délai de deux mois à partir de la date de communication pour faire parvenir leurs observations. Les pétitions sont ensuite transmises aux membres du Conseil de la SDN (3°)²⁸⁵⁰. Cette procédure est rationalisée par un accord conjoint des gouvernements Allemand et Polonais concernant les articles 147 et 149 et approuvé le 12 juin 1929 par une Résolution du Conseil : la procédure est simplifiée en restreignant la portée de l'article 147, les questions qui n'ont qu'une importance moindre seront dès lors soumises dans un premier temps à la procédure locale²⁸⁵¹.

§2. Quelle place pour le recours individuel ?

La procédure mise en œuvre est le résultat d'une construction empirique opérée par le Conseil de la SDN. L'appel des minorités devant l'organisation complète le recours prévu par l'article 12 alinéa 2 inhibé en pratique par l'exposition politique de l'initiative individuelle. En effet, d'après Jacques Fouques-Duparc dans une étude qu'il publie dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, « après

²⁸⁴⁹ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.165

²⁸⁵⁰ Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations, 1^{er} juin 1929, n° A.6, 129, p.46 ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.166

²⁸⁵¹ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.167. Jean RODDES, *La minorité...*, Op.cit, pp.111-119

six années [...] les pétitions de minorités qui sont parvenues au Conseil, lui ont toujours été transmises par le « Comité des Trois »²⁸⁵². Cependant, si ce nouvel instrument permet de contourner ces difficultés, il ne doit pas être interprété comme une action « judiciaire », mais seulement comme « une source d'information »²⁸⁵³. Il s'agit en l'espèce d'éviter que ce mécanisme introduit ne devienne « une sorte de procédure contradictoire » entre le gouvernement et la minorité (A). Malgré cette innovation, une partie de la doctrine considère que l'Homme « n'est pas encore entré résolument sur la scène internationale » (« sa place est toujours dans les coulisses »)²⁸⁵⁴. D'autres auteurs tels Georges Scelle estiment qu'il est au contraire « erroné de conclure [...] à l'absence de personnalité juridique des pétitionnaires notamment des individus »²⁸⁵⁵ (B).

A. *Le déroulement de la procédure de contrôle*

Les pétitions n'étant pas prévues par le droit commun des minorités, la procédure établie par le Conseil est empirique. Arthur de Balogh explique cette absence par l'incertitude qui règne en 1918-1919 autour du garant. En effet, au moment de la rédaction de certains des traités précèdent la création même de la SDN, à l'exception de ceux signés avec la Grèce²⁸⁵⁶. André Mandelstam donne dans son ouvrage *La protection internationale des minorités*, une étude très détaillée des différentes étapes que doivent franchir les plaintes présentées à titre de pure information au Secrétariat général de l'organisation²⁸⁵⁷ (1). Grâce aux pétitions, « des infractions ou de prétendues infractions sont portées à la connaissance des membres du Conseil »²⁸⁵⁸, qui fait des États représentés une « sorte de *ministère publique* collectif » et « les *tuteurs* des intéressés »²⁸⁵⁹ (2). Cependant, les garde fous instaurés ouvrent « la porte

²⁸⁵² Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.512

²⁸⁵³ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.23 (§117). Georges SOFRONIE, La procédure..., Op.cit, p.15

²⁸⁵⁴ Michel RICHARD, Le droit de pétition. Une institution transposée du milieu national dans le milieu international. Etude de droit public interne et de droit international public, Thèse pour le doctorat, Université d'Aix-Marseille, Faculté de Droit d'Aix, Paul Roubaud, 1932, 769 p, p.458

²⁸⁵⁵ Georges SCELLE, Précis de..., 2^{ième} partie, Op.cit, p.236

²⁸⁵⁶ Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit

²⁸⁵⁷ Selon les chiffres donnés par Arthur de Balogh, statistiquement seules 50% des pétitions sont déclarées recevables. En effet, de septembre 1921 à mai 1936 sur 852 pétitions reçues, 381 sont rejetés contre 471. A tel point que « des voix se sont élevées » au sein de la SDN « pour réclamer plus de libéralisme » dans leur appréciation ; JO SDN, 1930, Supplément 90, p.32 et p.40, cité in Arthur de BALOGH, Ibid, p.61

²⁸⁵⁸ Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.64.Mirolas GONSIOROWSKI, Société..., Tome II, Op.cit, p.73

²⁸⁵⁹ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.243

à des abus »²⁸⁶⁰. En effet, pour les minorités, il y a une dissociation entre la possibilité d'envoyer à la SDN des pétitions c'est « une première étape de franchise » et la seconde « c'est de se libérer de l'intermédiaire du Comité, devenu gênant »²⁸⁶¹.

1. *La procédure sur pétition*

La pétition soumise déclarée recevable par le Secrétariat général (a) et avant d'être présentée au Conseil, par une résolution du 25 octobre 1920 a intercalé un troisième organe, le Comité dit « de Trois » (b), qui fait office de médiateur²⁸⁶². Créé « en vue de faciliter aux Membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités », il permet aussi les difficultés politiques de la mise en œuvre unilatérale de la clause de garantie de l'article 12 du traité polonais²⁸⁶³. Ainsi, le sort des pétitions dépend d'une très large part du Comité « puisqu'aucun membre si Conseil ne demandera l'inscription de la pétition à l'ordre du jour si le Comité ne le fait pas »²⁸⁶⁴.

a. *Le rôle du Secrétaire général*

A la différence du régime établi par l'article 12 alinéa 2 du traité polonais, la pétition transmise à la SDN transite en premier lieu par le Secrétariat général de l'organisation. La résolution (n°V) votée par la III^e Assemblée de la SDN le 21 septembre 1922 vient préciser son rôle. Il « doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités », mais il « doit aussi aider le Conseil à rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leur devoir envers leurs États »²⁸⁶⁵. D'après les règles posées par le Rapport Tittoni que le Conseil va par la suite faire évoluer, les pétitions déclarées recevables lors de ce premier examen sont ensuite communiquées sans commentaire indifféremment aux membres du Conseil et à tous les membres de la SDN²⁸⁶⁶. Ainsi, l'État intéressé membre de l'organisation

²⁸⁶⁰ Jean LUCIEN-BRUN, *Le problème...*, Op.cit, p.186

²⁸⁶¹ Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.514

²⁸⁶² David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.171

²⁸⁶³ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.23 et p.24 (§118)

²⁸⁶⁴ Arthur de BALOGH, *L'action de...*, Op.cit, p.70

²⁸⁶⁵ Compte rendu de la III^e Assemblée de la SDN, 13^e plénière, pp.17-18 ; cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.176

²⁸⁶⁶ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.168. David Erdstein parle d'un rôle « passif », « il se borne à accomplir le travail de bureau » ; David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.169

qui est « renseigné en même temps que le Conseil sur l'objet de la demande » a la possibilité de formuler à son adresse « les considérations qu'il juge désirables »²⁸⁶⁷.

Des modifications sont par la suite apportées à cette procédure suite aux protestations formulées en 1921 par la Pologne et la Tchécoslovaquie contre cette communication générale et automatique des pétitions recevables à l'ensemble des membres de l'organisation. D'après André Mandelstam, qui résume les principaux griefs formulés par les États intéressés, l'information donnée serait selon eux, « préjudiciable » dans la mesure où « les explications ou réfutations ne parvenaient aux membres de la Société qu'ultérieurement », créée « une impression défavorable » à l'égard de l'État membre incriminé²⁸⁶⁸. Dans son ouvrage, le juriste Russe reproduit un extrait de la lettre adressée le 3 juin 1921 par le représentant Polonais au Secrétaire général de la SDN qui abonde en ce sens²⁸⁶⁹ : « cette procédure, inspirée sans doute par le juste désir de faire entendre la voix de ceux qui se croient lésés, n'en présente pas moins le très grave désavantage de donner aux membre de la Société des informations unilatérales, parfois inexactes ou tendancieuses, sans que l'État intéressé [...] ait la faculté de faire valoir son point de vue en même temps que les pétitionnaires ». A l'initiative de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, la procédure est révisée par une résolution adoptée par le Conseil le 27 juin 1921²⁸⁷⁰ qui modifie sensiblement les règles alors en vigueur²⁸⁷¹. Ainsi, « toute demande relative à la protection des minorités [...] émanant de requérants qui n'ont pas qualité de membre de la Société des Nations, sera communiquée immédiatement à l'État intéressé » (alinéa 1^{er}). L'État est tenu d'informer le Secrétaire général dans les trois semaines à compter de la date de réception du texte par son représentant, s'il souhaite transmettre des observations complémentaires (alinéa 2). A défaut, la demande est transmise aux membres conformément au Rapport Tittoni (alinéa 3). Si l'État intéressé se prévaut des stipulations de l'alinéa 2, un délai de deux mois lui est accordé à dater « du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la Société des Nations a reçu le texte de la demande » (alinéa 4) avant d'être communiqué aux autres membres de la SDN. Dans les cas « exceptionnels et d'une grande urgence »,

²⁸⁶⁷ André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.168

²⁸⁶⁸ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.168

²⁸⁶⁹ André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.168-169

²⁸⁷⁰ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.22 (§110)

²⁸⁷¹ JO, SDN, septembre 1921, p.750, Rapport du Comité institué par la Résolution du Conseil du 7 mars 1929, JO SDN, Supplément n°73, p.51 ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.170 (nbp 3)

le Secrétaire général avant la communication aux membres est tenu d'en informer le représentant de l'État intéressé auprès du Secrétariat général (alinéa 5)²⁸⁷². La résolution du Conseil du 5 septembre 1923 complète au point 2, l'alinéa 4 de la résolution de 1921 en autorisant une prorogation du délai de deux mois²⁸⁷³ par le président du Conseil si « les circonstances semblent le rendre nécessaire »²⁸⁷⁴.

Or, la communication est aussi limitée par la SDN à la demande de la Pologne qui formule cette demande dans une note du 16 janvier 1923²⁸⁷⁵, au nom d'un souci d'efficacité et d'une meilleure collaboration avec les gouvernements intéressés. Ainsi, au Point 3 la communication est restreinte aux membres du Conseil sauf demande de l'État intéressé ou « d'une résolution portée à cet effet, par le Conseil ayant été dûment saisi ». Toutefois, d'après la Résolution de l'Assemblée (IV^e) de la SDN du 26 septembre 1923²⁸⁷⁶, « en vertu du paragraphe 5 de la Résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922 », tout État membre de l'organisation « peut demander au Secrétariat de lui communiquer les pétitions » avec les observations du gouvernement intéressé communiquées au Conseil²⁸⁷⁷. Ainsi, les membres de la SDN non représentés au Conseil peuvent recevoir les pétitions dans trois hypothèses : à la demande des États conformément à la Résolution de l'Assemblée (1), lorsque les gouvernements intéressés en émettent le souhait (2) ou le Conseil de la SDN (3)²⁸⁷⁸.

Pour résumer, André Mandelstam dresse dans son ouvrage les trois principales compétences dévolues au Secrétariat général de la SDN. D'une part, il a le « droit et le devoir de réunir, sans attendre les plaintes des minorités ou des États, les informations concernant » la façon dont son exécutés les traités et les obligations des minorités en vertu de leur devoir de loyauté (A). D'autre part, le Secrétariat est tenu d'informer « d'office » le Conseil des informations en sa possession (B). Enfin, c'est sûrement le cœur de son activité, il est « en même temps, l'organe ordinaire par l'entremise duquel la Société des Nations s'applique à entretenir de bonnes relations entre les gouvernements et les personnes appartenant à des minorités » (C). La nature de son intervention étant à la fois « juridique et politique », il agit comme « une sorte

²⁸⁷² André MANDELSTAM, *Ibid*, pp.169-170

²⁸⁷³ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, *Rap.cit*, 22 (§111)

²⁸⁷⁴ JO SDN, novembre 1923, p.1293 ; André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit*, p.170

²⁸⁷⁵ JO SDN, mai 1923, pp.480-483 ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.170

²⁸⁷⁶ David ERDSTEIN, *Le statut...*, *Op.cit*, p.177

²⁸⁷⁷ André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit*, p.171

²⁸⁷⁸ Dans les deux derniers cas, les pétitions peuvent être rendues publiques ; André MANDELSTAM, *Ibid*, p.172

de magistrat rapporteur auprès du Conseil » et comme un « organe officieux de conciliation »²⁸⁷⁹. Pour assurer la continuité de son contrôle, le Secrétariat dispose en plus des pétitions transmises et des observations formulées par les États, de deux sources d'information. Il peut envoyer sur place des représentants temporaires de l'organisation à la condition que l'État intéressé en donne son consentement. Mais, cette dernière condition posée après l'échec de la proposition Murray²⁸⁸⁰, vide l'opération de son effectivité et risque même de produire l'effet contraire en dénaturant la réalité. Les autres proviennent de la veille réalisée depuis 1923 au sein d'un service d'information de presse pour les questions de minorités, des déplacements du Directeur de la Section des minorités²⁸⁸¹ et de la visite de représentants des États et des populations allogènes²⁸⁸². Enfin, à destination du public, le Secrétaire général publie une fois par an au *Journal Officiel* de la SDN une statistique détaillée concernant : le nombre de pétitions reçues, le nombre de celles déclarées irrecevables et recevables et soumise à l'examen d'un comité de minorités, le nombre de comités et de réunions tenues par eux pour les examiner et le nombre des pétitions dont l'examen de la part d'un comité de minorités a été clos au cours de l'année²⁸⁸³.

b. Les comités de minorités

A partir de 1920 « tous les organismes de la procédure existent déjà » et ce n'est plus qu'une question de procédure qui doit être maintenue, étendue ou restreinte²⁸⁸⁴. Dans la pratique, le Comité de Trois est devenu l'organe régulier de la procédure²⁸⁸⁵ qui se substitue à la procédure accusatoire prévue par les traités²⁸⁸⁶ (ii), sans qu'il ne devienne pour autant une institution permanente, ni réellement autonome (i).

²⁸⁷⁹ André MANDELSTAM, Ibid, pp.177-178

²⁸⁸⁰ Lors de la VI^e Commission de la III^e Assemblée de la SDN

²⁸⁸¹ La Section des minorités du Secrétariat de la SDN « sert de greffe et de mémoire aux divers « Comités des Trois » » ; Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Op.cit, p.518. La Section compte 9 membres en 1921 (cadres et secrétaires). Le nombre maximum « a été atteint à la fin des années 1920 » avec 16 membres, pour ne compter que 7 personnes en 1938 ; Roser CUSSO, « La défaite... », Art.cit, p.71 (nbp 6)

²⁸⁸² JO SDN, Supplément spécial, n°73, p.54 ; in André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, pp.178-179 (nbp 1)

²⁸⁸³ §6 de la Résolution du 13 juin 1929 ; Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.23 (§116)

²⁸⁸⁴ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.171

²⁸⁸⁵ Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.68. Samuel FRIEDMAN, Le problème..., Op.cit, p.98

²⁸⁸⁶ Jacques FOUQUES-DUPARC, La protection..., Op.cit, p.312

i. Composition du Comité

Le Comité du Conseil dit *Comité de Trois* (ou *des Trois*²⁸⁸⁷) est créé par une résolution du Conseil du 25 octobre 1920²⁸⁸⁸ afin « de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités ». En effet, la garantie par recours au Conseil à l'initiative de l'un de ses membres « renfermait beaucoup d'inconvénients auxquels il fallait porter remède »²⁸⁸⁹. Ainsi, dès que la pétition adressée à la SDN relevant d'une infraction ou d'un danger d'infraction aux clauses des traités (ou déclarations) relatifs de la protection des minorités est portée à la connaissance des membres du Conseil, le président du Comité et les deux assesseurs qu'il nomme personnellement procèdent à son examen²⁸⁹⁰. Avec ce mécanisme, il s'agit de le substituer à « l'accusation publique d'un État membre » qui est « une tâche ingrate et difficile » imposée par les traités²⁸⁹¹ et mis en évidence par Lord Balfour, à la responsabilité collective du recours²⁸⁹². Il revient alors aux Comités créés pour chacune des affaires soumises d'examiner s'il y a lieu de poursuivre la procédure en filtrant « à nouveau les pétitions recevables » qu'ils jugent « sans importances »²⁸⁹³. Toutefois, cette institution non prévue par les traités est combattue dès le début par les États débiteurs d'obligations minoritaires « jaloux de leur indépendance »²⁸⁹⁴ et par les minorités elles-mêmes qui n'y voient qu'une difficulté supplémentaire à la mise en œuvre de la garantie internationale²⁸⁹⁵.

Dans un mémoire adressé au Conseil le 16 janvier 1923²⁸⁹⁶, le gouvernement Polonais lui fait grief d'avoir un effet incitatif sur les pétitionnaires et de vider de sa substance l'action du Conseil pourtant seule visée par les textes²⁸⁹⁷. Or, la suppression des Comités réclamée reviendrait en pratique à offrir aux États obligés un moyen de contournement du contrôle de la SDN inhibé par les équilibres politiques

²⁸⁸⁷ Si la majorité des auteurs le nomme *Comité de Trois*, certains auteurs comme de Balogh ou Erdstein utilisent le terme de *Comité des Trois* ; Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.239

²⁸⁸⁸ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.24 (§118)

²⁸⁸⁹ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.121

²⁸⁹⁰ JO SDN, novembre 1923, p.1294, nbp 1 ; André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.184

²⁸⁹¹ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.167. Georges SOFRONIE, La procédure..., Op.cit, p.14

²⁸⁹² Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.121-122. Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.65

²⁸⁹³ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.239

²⁸⁹⁴ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.167

²⁸⁹⁵ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.125. « Les minorités se plaignent constamment que leurs affaires sont insuffisamment instruites » ; Félix BERGMANN, La Pologne..., Op.cit, p.87

²⁸⁹⁶ JO SDN, mai 1923, pp.480-483 ; cité André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.183 (nbp 2)

²⁸⁹⁷ André MANDELSTAM, Ibid, pp.183-184

et/ou dépassée par le volume des affaires portées à la connaissance du Conseil²⁸⁹⁸. Cependant, comme le note André Mandelstam si l'institution est maintenue, au point 4 de sa Résolution du 5 septembre 1923, le Conseil tient compte de certaines des remarques adressées en rappelant le caractère informatif de son action à l'usage du Conseil et du Secrétariat général. L'impartialité des Comités est aussi renforcée par la mise en œuvre de présomptions d'incompatibilités afin de garantir à leurs membres « l'indépendance et le désintéressement » (Résolution du Conseil du 10 juin 1925²⁸⁹⁹)²⁹⁰⁰. En effet, dans l'hypothèse où le président du Conseil « est le représentant de l'État auquel » sont ressortissants les personnes appartenant à la minorité en cause, ou d'un « État voisin de l'État » intéressé ou lorsque la majorité de la population de l'État appartient « au même peuple que les personnes faisant partie de ladite minorité », cette mission de président sera transférée à son prédécesseur à condition qu'un tel conflit d'intérêt ne se reproduise pas. Ces conditions s'appliquent aussi pour les deux membres associés qu'il désigne²⁹⁰¹.

Une proposition soumise par la représentation canadienne, allemande et hongroise vise à transformer leur composition en y intégrant tous les membres du Conseil qui seraient représentés par des techniciens afin d'assurer une continuité de la procédure, une meilleure information, un meilleur suivi des dossiers et l'élaboration d'une jurisprudence mieux établie²⁹⁰². Toutefois, cette proposition n'est pas retenue par le Rapport du Comité institué le 7 mars 1929²⁹⁰³. En effet, elle reviendrait selon André Mandelstam à créer une confusion entre le Comité et le Conseil dont il est l'une des émanations qui conduirait justement à créer l'effet inverse de celui recherché. Cependant, une dérogation, certes modeste, est admise au Point 2 de la Résolution de Madrid du 13 juin 1929, en ouvrant la possibilité pour le Président « dans des cas exceptionnels » d'inviter quatre membres du Conseil en vue de procéder à l'examen²⁹⁰⁴.

²⁸⁹⁸ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.456 (§764)

²⁸⁹⁹ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.184

²⁹⁰⁰ Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.513

²⁹⁰¹ JO SDN, février 1926, pp.299-300 ; André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.185 et (nbp 1))

²⁹⁰² Mémoire de M. Dandurand, JO SDN, avril 1929, p.517 et mémoire allemand, JO SDN, Supplément spécial, n°73, p.68 et p.83 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.185

²⁹⁰³ JO SDN, Supplément spécial, n°73, p.63 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.187

²⁹⁰⁴ JO SDN, Juillet 1929, p.1005, André MANDELSTAM, Ibid, p.186

ii. La procédure devant le Comité

Jusqu'aux réformes de Madrid, ces réunions coïncident généralement avec les sessions du Conseil pour permettre à ses membres d'y siéger²⁹⁰⁵. Ainsi, au Point 3 de la Résolution du 13 juin 1929, le Conseil estime « qu'il serait désirable que les Comités de minorités tinsent compte de la possibilité de se réunir dans l'intervalle des sessions du Conseil toutes les fois qu'ils le jugent utile pour l'examen de telle ou telle pétition »²⁹⁰⁶. Mais, c'est avec la très grande marge d'action qui leur est accordée²⁹⁰⁷ que les Comités « se créent une jurisprudence qui renforce de plus en plus leurs prérogatives »²⁹⁰⁸ et viennent déterminer la procédure applicable qui peut être adaptée suivant les circonstances. Celle-ci est détaillée dans le Rapport du Conseil présenté le 22 décembre 1925 à la VI^e Assemblée de la SDN²⁹⁰⁹ et complétée par le Rapport accepté par l'Assemblée le 22 septembre 1925 et le Rapport du Comité approuvé par la Résolution du Conseil du 7 mars 1929²⁹¹⁰.

Dans sa mise en œuvre, une très grande latitude est laissée aux différents comités pour l'examen des pétitions qui lui sont soumises. Réunis en séance privée²⁹¹¹, aucune condition formelle ou de publicité des séances n'est par ailleurs exigée²⁹¹². Cette très grande flexibilité qui lui est donnée, permet d'obtenir « par des négociations directes et officieuses avec les gouvernements intéressés la solution des questions qui leur sont soumises »²⁹¹³ écrit André Mandelstam en se basant sur le contenu du rapport du Comité du 7 mars 1929²⁹¹⁴. Les travaux du Comité sont complétés par une expertise technique délivrée par la section des minorités du Secrétariat général qui est représentée par son directeur, expose en réunion « les points qui, à son avis, doivent être plus spécialement considérés », l'interprétation de certains textes ou de clauses et sur l'appréciation d'une situation donnée²⁹¹⁵. A cette fin, il peut adresser aux membres (« sur leur demande ») « des suggestions »

²⁹⁰⁵ JO SDN, Supplément n°73, p.31 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.188

²⁹⁰⁶ JO SDN, Supplément n°73, p.35, JO SDN, Juillet 1929, p.1005 ; André MANDELSTAM, Ibid, pp.188-189

²⁹⁰⁷ André MANDELSTAM, Ibid, p.189

²⁹⁰⁸ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.123

²⁹⁰⁹ JO SDN, février 1926, p.136, p.286 et pp.299-301, annexe 828 a ; André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.189 (nbp 3)

²⁹¹⁰ JO SDN, Supplément spécial n°73, p.59 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.189 (nbp 3)

²⁹¹¹ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.24 (§121)

²⁹¹² André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.189

²⁹¹³ La création du Comité « a fait faire un pas de géant à la protection des minorités » au risque le cas contraire que les traités soient restés « lettre morte » ; David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.168

²⁹¹⁴ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.190

²⁹¹⁵ André MANDELSTAM, Ibid, pp.189-190

destinées à résoudre la situation portée à la connaissance de l'organisation²⁹¹⁶. La Section des minorités sert aussi d'intermédiaire dans le cadre de négociations officielles entre le Comité et le gouvernement intéressé qui est « un moyen beaucoup plus efficace que des débats publics devant le Conseil » en vue d'obtenir soit des compléments d'information, soit une solution à l'amiable de l'affaire (« susceptible d'être considéré comme raisonnable »)²⁹¹⁷. Or, cette souplesse « n'est cependant pas entière » note André Mandelstam²⁹¹⁸. Réalisée au bénéfice exclusif de l'État afin de préserver la garantie de la SDN menacée par la susceptibilité des gouvernements obligés qui s'est manifestée à de nombreuses reprises, les Comités ne portent « pas à la connaissance des pétitionnaires le contenu des observations du gouvernement intéressé et n'engagent aucune discussion avec eux »²⁹¹⁹.

Après la tentative avortée de réforme initiée lors de la session de Madrid le 8 juin 1929 à sous l'impulsion du représentant du Canada, les membres du Comité peuvent recueillir auprès des pétitionnaires des renseignements complémentaires, mais seulement à « *titre personnel et sous leur responsabilité* » comme tient à le rappeler Aristide Briand²⁹²⁰. En effet, la discrétion du travail des comités et l'absence de débats contradictoires répondent au souci constant de ne pas judiciaireiser la procédure relative aux pétitions. Cependant, si le Comité ou l'un de ses trois membres saisit le Conseil, l'objet de la communication est alors inscrit à l'ordre du jour du Conseil et toute la documentation « devient automatiquement publique »²⁹²¹. Dans l'hypothèse la plus fréquente où le Comité clôture les travaux sans recourir au Conseil soit parce qu'il considère satisfaisantes les explications fournies par le gouvernement, soit parce qu'elle a fait « l'objet d'un règlement à la suite d'une intervention officielle du Comité », ces informations restent alors confidentielles « et aucune communication n'est faite » ni au pétitionnaire, ni au public²⁹²². Toutefois, après avoir informé par lettre les autres membres du Conseil de la non-transmission, le Secrétaire général tiendra à la disposition de ses membres l'ensemble des éléments

²⁹¹⁶ André MANDELSTAM, Ibid, p.190. Le Rapport dit *Adatci* précise que « les demandes éventuelles de renseignement, adressées par le Comité de Trois aux gouvernements intéressés, sont parfaitement régulières » ; JO SDN, février 1930, p.102, pp.179-185 et JO SDN, novembre 1929 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.192

²⁹¹⁷ JO SDN, Supplément n°73, p.59 ; André MANDELSTAM, p.191

²⁹¹⁸ André MANDELSTAM, Ibid, p.193

²⁹¹⁹ Note du Secrétaire Général soumise au Conseil, 10 juin 1926, JO, Juillet 1926, p.987 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.193

²⁹²⁰ André MANDELSTAM, Ibid, pp.193-194

²⁹²¹ Rapport du Comité institué le 7 mars 1929, JO SDN, Supplément n°73, p.60 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.196

²⁹²² JO SDN, Supplément, n°73, p.60 ; André MANDELSTAM, Ibid, p.196

du dossier relatif à l'affaire. De plus, une fois par an pour information, il distribuera « un document reproduisant les lettres que les divers Comités de minorités auront adressés pendant l'année aux membres du Conseil »²⁹²³.

Cependant, l'omnipotence de l'État au cours de la procédure présente le risque d'altérer la qualité du contrôle. Mais sa présence est aussi la seule condition pour la faire accepter. C'est, pour Georges Scelle, le « caractère vraiment anormal »²⁹²⁴ marqué par un profond déséquilibre entre l'État incriminé qui conserve une grande marge d'action et le silence opposé aux pétitionnaires, minoritaires ou non, concernant l'accès aux informations²⁹²⁵. De plus, la nature des plaintes formulées devant la SDN s'accommode généralement mal avec la lenteur²⁹²⁶ du contrôle. Ainsi, la procédure en œuvre fondé sur le consentement de l'État semble orienter le dispositif dans l'intérêt quasi-exclusif des gouvernements mis en cause au risque de l'amputer « de son effet légal »²⁹²⁷. En effet, le point 5 des Résolutions de Madrid (13 juin 1919) rend possible « la publication du résultat de l'examen du Comité » avec l'assentiment de l'État intéressé²⁹²⁸. De plus, la très grande souplesse laissée aux différents comités créés *ex nihilo* pour chaque pétition déclarée recevable empêche l'émergence d'une jurisprudence systématique²⁹²⁹ qui « renforce l'influence des fonctionnaires de la SDN » « tentés de céder aux tendance et manœuvres politiques »²⁹³⁰. Cette procédure d'examen laisse surtout une place à « [l'] arbitraire et reprend les pratiques les plus hermétiques de la diplomatie d'avant-guerre »²⁹³¹.

Les réformes opérées « n'ont pas donné les résultats attendus » et le fonctionnement continu de présenter « de graves lacunes ». Georges Scelle prend les

²⁹²³ André MANDELSTAM, *Ibid*, p.197

²⁹²⁴ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, p.240

²⁹²⁵ Samuel Friedman pour illustrer cette remarque cite comme exemples le traitement de la pétition du parti politique des Ruthènes de Hongrie (10 septembre 1921) ou de l'appréciation par le Conseil de l'article 3 de la loi hongroise (XXV de 1920). EN l'espèce, la SDN se contente « d'admettre les arguments que les Hongrois tiraient de leurs statistiques, et il ne fit rien pour amener la Hongrie à abroger cette loi » ; Samuel FRIEDMAN, *Le problème...*, *Op.cit*, pp.100-101

²⁹²⁶ Arthur de BALOGH, *L'action de...*, *Op.cit*, p.79. Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, p.240. « La lenteur de la procédure rend impossible que la Société des Nations intervienne en cas de danger d'infraction » qui a pour conséquence dans certaines espèces « que quatre ou cinq ans passent après le dépôt de la pétition sans qu'une solution ait pu se trouver » : JO, 1933, p.1315 ; Arthur de BALOGH, *L'action...*, *Op.cit*, pp.99-100 (nbp 1)

²⁹²⁷ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, p.241. En effet, pour Arthur de Balogh, très critique à l'encontre de la procédure établie : « l'activité du Comité des Trois révèle tous les défauts et inconvénients de la protection des minorités telle qu'elle est pratiquée par la Société des Nations ». Au lieu de l'élément juridique « c'est toujours l'élément politique qui est au premier plan » ; Arthur de BALOGH, *L'action...*, *Op.cit*, p.77

²⁹²⁸ André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit*, p.198

²⁹²⁹ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, p.240

²⁹³⁰ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, *Op.cit*, p.126

²⁹³¹ Georges SCELLE, *Précis de...*, 2^e partie, *Op.cit*, p.240

exemples des troubles en Posnanie, en Haute-Silésie et en Ukraine²⁹³². Cependant, les décisions prises par les Comités ne lient pas ses membres qui peuvent unilatéralement saisir le Conseil malgré une décision négative. Enfin, le recours à la SDN par pétition n'exclut pas parallèlement la mise en œuvre de l'article 12 alinéa 2 du traité polonais²⁹³³, même si selon l'interprétation donnée par l'auteur, « la question devant le Conseil « prime toute autre, parce qu'elle est la principale, la plus efficace » et celle prévue par les traités²⁹³⁴.

2. La procédure d'examen devant le Conseil de la SDN

L'examen devant le Conseil de la SDN d'une question relative à la protection des minorités dans le cadre de l'exercice de la garantie internationale²⁹³⁵ a pour origine soit l'article 12 alinéa 2 du traité Polonais, soit une pétition suivant une procédure par « échelons successifs »²⁹³⁶. La plainte transmise est appréciée par l'ensemble des membres qui le compose, six permanents et neuf pour les non permanents depuis 1926²⁹³⁷, suivant la règle de l'unanimité conformément à l'article 5 du Pacte²⁹³⁸. En théorie, il existe une autre voie ouverte par le recours (peu effectif) à l'article XI du traité constitutif de la SDN qui permet aux États membres de l'organisation de se soustraire à la lenteur de la procédure de droit commun et de ses restrictions²⁹³⁹.

Lorsque ces demandes atteignent le Conseil, la procédure redevient publique. Cependant, les négociations demeurent largement officieuses et Georges Scelle affirme que malgré les apparences, les séances ne servent qu'à enregistrer les décisions prises²⁹⁴⁰. A ce titre, le Conseil « ne recherche que subsidiairement l'application du Droit ». Le caractère transactionnel de son action peut aussi avoir pour effet « un dessaisissement très net de compétence » de l'institution²⁹⁴¹ regrette Georges Scelle. Toutefois, selon Arthur de Balogh, le Conseil une fois l'arrangement

²⁹³² Georges SCELLE, Ibid, pp.241-242

²⁹³³ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.125

²⁹³⁴ Athanase MOSKOV, Ibid, p.125

²⁹³⁵ Pour Charles Rousseau, « seul le Conseil, chargé par les traités du contrôle de leur application, était compétent pour s'occuper de revendications particulières ou de cas concrets d'application de ces traités » ; Charles ROUSSEAU, Droit..., tome II, Op.cit (§446 pas de page). Samuel FRIEDMAN, Le problème..., Op.cit, p.97

²⁹³⁶ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.169

²⁹³⁷ Marcel SIBERT, Cours de droit international public : rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Sibert, Les Cours de Droit, Paris, 1951, 153 p, p.39

²⁹³⁸ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.169

²⁹³⁹ Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.244

²⁹⁴⁰ Georges SCELLE, Ibid, p.242. Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, pp.84-85

²⁹⁴¹ Georges SCELLE, Ibid, pp.245-246

trouvé, « ne cherche pas à savoir sur le gouvernement intéressé a ou non exécuté la décision », rendant les pourparlers peu opérants²⁹⁴². Enfin, selon le diagnostic donné par Marcel Sibert en 1951, il arrive un moment « où l'affluence des pétitions au Secrétariat interdit au Comité de rester un simple organe d'instruction, chargé de statuer suivant les mérites de chaque cas sur la recevabilité ou l'irrecevabilité » et tout se passe « comme si la Minorité saisissait le Comité et comme si ce Comité était l'instance normale de contrôle ». Ce qui a pour conséquence d'aggraver le caractère politique du contrôle²⁹⁴³.

B. La personnalité juridique de l'individu

Les bouleversements opérés depuis la fin de la Grande Guerre sur le droit international avec la remise en cause de la souveraineté absolue de l'État soumis au contrôle international de la SDN et l'émergence d'une réflexion sur la protection de droits humains, interroge une grande partie de la doctrine sur la place accordée par ce nouveau système à l'individu. Autrement dit, ce dernier est-il doté d'une personnalité de droit international qui le rend capable de se prévaloir directement de certaines stipulations sans la médiation étatique ?²⁹⁴⁴ Cette question, qui est difficile de trancher, divise la doctrine²⁹⁴⁵. Selon Louis Le Fur, la réponse qui est « presque universellement admise » aurait été négative « jusqu'à ces derniers temps »²⁹⁴⁶. C'est du moins le point de vue partagé par Robert Redslob qui leur dénie ce caractère. En effet, selon le professeur de l'Université de Strasbourg, les États « sont les auteurs, ils sont en même temps les attributaires du droit des gens », ils sont sans partage, « les sujets du droit »²⁹⁴⁷. Dans un ouvrage publié en 1956, Jacqueline Rochette s'accorde de ce constat. Selon l'auteure, les particuliers n'auraient pas de personnalité juridique internationale « puisqu'ils n'en ont pas la caractéristique, c'est-à-dire la possibilité

²⁹⁴² Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.100

²⁹⁴³ Marcel SIBERT, Cours de droit international public : rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Sibert, Les Cours de Droit, Paris, 1951, 153 p, pp.75-76. Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.513

²⁹⁴⁴ Un sujet de droit est une personne ayant « la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations » et de se « prévaloir de ses droits par voie de réclamation » (CIJ, avis consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, Rec, 1949, p.179). Les droits individuels le sont par l'État, qui continu à s'imposer ; Alain PELLET, Le droit international entre souveraineté et communauté, éd. Pedone, Paris, 2014, 364 p, p.32

²⁹⁴⁵ « Grosse question sur laquelle existe maintenant une abondante bibliographie » ; Louis CAVARE, Le droit..., Tome I, Op.cit, p.414

²⁹⁴⁶ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.129 (§256). Nicolas POLITIS, Les nouvelles..., Op.cit, pp.55-56. Jacqueline ROCHETTE, L'individu..., Op.cit, p.7

²⁹⁴⁷ Robert REDSLOB, Les principes..., Op.cit, p.21

d’ester en justice. Ils sont absents de l’instance internationale », même si la pétition semble constituer selon elle, un progrès²⁹⁴⁸.

Toutefois, selon Politis cette approche est « trop en désaccord avec la réalité des choses pour rester longtemps incontestée »²⁹⁴⁹ et d’après un constat que dresse le célèbre juriste grec, la doctrine récente s’organise autour de deux tendances moins radicales : la première cherche à concilier la nouvelle orientation du droit international avec « la vieille conception qui voyait dans les États ses uniques sujets » en faisant à l’individu « une place modeste à côté de l’État ». La deuxième, proclame la nécessité « de démocratiser le droit international » en mettant les individus « au premier rang de ses sujets »²⁹⁵⁰. Cette dernière interprétation est partagée en France par de nombreux auteurs de premier ordre tels que Duguit, Basdevant, La Pradelle ou Scelle, mais aussi par le juriste Russe en exil, Mandelstam.

Pourtant, Nicolas Politis admet que si le droit international s’adresse aux États, c’est quand « dans l’état actuel de l’organisation internationale leur réalisation ne peut pas se passer de leur intermédiaire », or ces règles ont comme destinataires, « principalement et directement l’individu »²⁹⁵¹. Ce point de vue est semble-t-il partagé par la majorité de la doctrine. Ainsi, Louis Le Fur estime que l’individu est la finalité de l’État, il est même « le sujet dernier » mais « indirect » du droit international²⁹⁵², il n’est « pas un sujet immédiat » mais « définitif, par l’intermédiaire de l’État dont il est la cellule » écrit Amédée Bonde dans son *Traité élémentaire de droit international public*²⁹⁵³. L’Homme serait pour La Pradelle dont la pensée est résumée par Youssef Ismaïl Mastane dans sa thèse de doctorat, le fait éternel », la « vraie fin » du droit international²⁹⁵⁴. La personne « collective ou morale » « n’est jamais qu’une fiction » écrit Georges Scelle²⁹⁵⁵, une « pure

²⁹⁴⁸ Jacqueline ROCHETTE, L’individu..., Op.cit, pp.100-101

²⁹⁴⁹ Celle-ci commence vers le milieu du XIX^e siècle portée notamment par Heffter (son opinion fut tellement hardie pour l’époque que son annotateur Geffcken n’hésita pas à la taxer d’hérésie » (pp.58-59). Mais, des dissidences se forment à la fin du siècle avec Bonfils en France, Fiore en Italie, Westlake en Angleterre, Kaufmann et Rehm en Allemagne qui reprennent ses idées (p.59). Les résistances que suscitent cette doctrine sont « impuissantes contre les réalités de la vie » (p.61) ; Nicolas POLITIS, Les nouvelles..., Op.cit, pp.58-61

²⁹⁵⁰ Nicolas POLITIS, Les nouvelles..., Op.cit, pp.68-70

²⁹⁵¹ Nicolas POLITIS, Ibid, pp.65-66

²⁹⁵² Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.129, (§256)

²⁹⁵³ Amédée BONDE, Traité élémentaire..., Op.cit

²⁹⁵⁴ Youssef Ismaïl MASTANE, La reconstruction..., Op.cit, p.25

²⁹⁵⁵ Pour l’auteur, « il n’y a de personne réelle, c’est à die de sujets de droit, que les êtres doués d’intelligence et de volonté » ; Georges SCELLE, « Essai sur les sources formelles du droit international », in Recueil d’études sur les sources du Droit en l’honneur de François Gény : les sources des diverses branches du droit, Tome III, Recueil Sirey, Paris, 1935, p.408. Pour Albert de La Pradelle, « l’État n’a pas d’existence réelle, il n’a pas de substance vivante » ; Albert de LA PRADELLE, « La justice internationale », 2^e leçon, in Influence..., Op.cit, 22 p, p.13

abstraction » ajoute Nicolas Politis²⁹⁵⁶. Cependant, la place accordée à l'individu demeure largement lacunaire²⁹⁵⁷.

Néanmoins, si la Cour refuse aux individus conformément à son statut de la saisir directement, il leur est permis « en définitive » de la faire sous une forme indirecte, en trouvant un État qui accepte de jouer les intermédiaires. C'est une position qui ressort clairement (exprimée) de l'arrêt du 30 août 1924 (*Mavrommatis*) et de l'arrêt du 28 février 1939 (*affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*)²⁹⁵⁸. Il existe toutefois des recours, encore limités, qui peuvent être directement mis en mouvement par les particuliers²⁹⁵⁹. Dans sa thèse de doctorat Schulim Segal mentionne par exemple, la Cour des Prises de 1907 (article IV) qui « est restée sur le papier »²⁹⁶⁰ ou les Tribunaux arbitraux mixtes (TAM)²⁹⁶¹ qui ont « réalisé un progrès important dans l'arbitrage international »²⁹⁶² en les ouvrant directement aux individus réclamant²⁹⁶³. Un autre exemple d'action judiciaire directe cité par les auteurs est celui de la Cour de justice centro-américaine ayant fonctionné en Amérique centrale de 1907 à 1917 (traité de Washington du 20 décembre 1907). De plus, le droit international connaît des stipulations ayant expressément comme objet l'individu. Il en est ainsi pour l'ensemble des droits fondamentaux mentionnés à l'article 2 des traités de minorités et reproduit dans les différentes conventions de 1919 et de 1920²⁹⁶⁴. Mais aussi, avec l'ensemble des règles relatives à la protection des minorités²⁹⁶⁵ qui tendent à conférer selon Georges Scelle « la qualité de sujets de droit immédiats du Droit des gens » aux

²⁹⁵⁶ Nicolas POLITIS, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.176

²⁹⁵⁷ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit p.131 (§258)

²⁹⁵⁸ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.416

²⁹⁵⁹ A mesure « que la communauté universelle s'ébauche, il est également naturel qu'il en soit qui, exceptionnellement, aient lieu directement entre les hommes de divers États » ; Nicolas POLITIS, *Les nouvelles tendances du droit international*, p.74. Ainsi, à l'Institut de Droit international dans sa session de New-York de 1929 dans sa résolution : « l'Institut de Droit international est d'avis qu'il y a des cas dans lesquels il peut être désirable que le droit soit reconnu aux particuliers de saisir directement [...] une instance de justice internationale de leurs différends avec des États » (Annuaire, 1929, II, p.311 cité p.171 ;

²⁹⁶⁰ Son « importance théorique est cependant considérable » ; Schulim SEGAL, *L'individu en droit international positif*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, faculté de droit, Recueil Sirey, Paris, 1932, 180 p, p.4

²⁹⁶¹ Les TAM ont pour objectif de « statuer sur les demandes d'indemnité formées par les particuliers lésés dans leurs patrimoines du fait de la guerre, et auxquels les Traités ont formellement reconnu droit à réparation, et aussi les litiges relatifs aux relations de droit privé entre les ressortissants des pays belligérants, auxquelles du reste les stipulations du Traité sont venues quelquefois apporter des modifications » ; Fanny PARAIN, *Essai sur la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes*, Thèse pour le doctorat (dactylographiée), Université de Paris, faculté de droit, Albert Blanchard, Paris, 1927, 143 p, p.9

²⁹⁶² Schulim SEGAL, *L'individu...*, Op.cit, p.42 et p.50

²⁹⁶³ Nicolas POLITIS, *Les nouvelles...*, Op.cit, p.68

²⁹⁶⁴ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit pp.129-130 (§257)

²⁹⁶⁵ Ici, « le destinataire du droit ce n'est pas l'État qui stipule, c'est un tiers, c'est l'homme, le ressortissant étranger au profit duquel la stipulation est faite » ; Albert de LA PRADELLE, « La justice... », 2^e leçon, Art.cit, p.18

individus minoritaires²⁹⁶⁶. Le droit international qui s'étoffe fourni d'autres exemples tels que les règles relatives la piraterie, la lutte contre les gaz asphyxiants, de la lutte contre la traite, l'opium, la gestion des flux migratoires, matière de responsabilité civile ou pénale²⁹⁶⁷, sort des non-combattants et des étrangers, mais aussi avec le droit de pétition reconnu en 1920. Or, parmi eux, celui des apatrides est sûrement le plus révélateur car c'est bien ici « à leur seule qualité d'êtres humains » qu'ils bénéficient de droits²⁹⁶⁸. Pour James Wilford Garner, la nature ambiguë peut s'expliquer par le caractère transitoire du droit international de l'époque²⁹⁶⁹. Une brèche semble s'ouvrir et il semble « très probable que l'individu sera reconnu comme sujet du droit international, ayant le droit de paraître directement comme demandeur devant les juridictions internationales, bien entendu avec des réserves »²⁹⁷⁰.

²⁹⁶⁶ Il « importe d'insister sur cette « immédiateté » » ; Georges SCELLE, Précis de..., 2^e partie, Op.cit, p.219

²⁹⁶⁷ Louis CAVARE, Le droit..., Tome I, Op.cit, pp.416-417

²⁹⁶⁸ Nicolas POLITIS, Les nouvelles..., Op.cit, pp.62-65

²⁹⁶⁹ Nicolas POLITIS, Ibid, p.91

²⁹⁷⁰ James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.694. Louis CAVARE, Le droit..., Tome I, Op.cit, p.417

Conclusion du Chapitre 7 : le droit international de pétition en trompe l'œil ?

La pétition en droit international, est une innovation majeure de la SDN. Présente dans certaines conventions, elle est intégrée en 1921/1922, par le Conseil et l'Assemblée, dans le droit commun des minorités. Elle permet à toutes les personnes physiques ou morales, intéressées ou non, de saisir l'institution²⁹⁷¹. Autrement dit, elle offre une forme de compensation à l'absence de recours individuels auprès de la CPJI et du Conseil. De plus, elle donne aux plaintes des populations minoritaires, une importance politique considérable.

Cependant, la procédure est verrouillée et l'interprétation stricte des critères de recevabilité empêche d'étendre ce régime de protection aux États dits « hors traité »²⁹⁷², mais aussi d'en renforcer l'efficacité dans les États obligés. En effet, en 1932, David Erdstein, comme Jean Lucien-Brun avant lui, se demande si « après douze ans d'existence de la protection internationale », « les interventions de la SDN sont efficaces » : « meurtres, pillages, chicanes administratives, ont déshonoré la plupart des pays de l'Europe orientale, et continuent encore à servir dans quelques-uns »²⁹⁷³.

En matière de mandats, le contrôle de la bonne exécution des obligations imposées aux Puissances mandataires, incombe à une commission permanente, organisée en vertu de l'article 22 (alinéa 9) du Pacte, qui est chargé « de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ». Cependant, comme le fait remarquer Jean Beauté, cette procédure est unilatérale et seules les Puissances mandataires peuvent fournir de tels éléments ; « les inconvénients étaient évidents »,

²⁹⁷¹ Georges SCHELLE, Précis de..., 2^e partie, op.cit, p.236

²⁹⁷² Roser CUSSO, « la défaite... », art.cit, p.77

²⁹⁷³ David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, pp.150-151

écrit-il²⁹⁷⁴. Malgré le silence des textes, la SDN étend en 1923²⁹⁷⁵, le droit de pétition aux mandats²⁹⁷⁶, deux ans après la procédure accordée aux minorités²⁹⁷⁷.

Or, les deux procédures souffrent des mêmes limites : ces recours qui ne sont que de simples plaintes, envoyées à titre informatif, ne débouche pas sur l'audition de leurs auteurs devant l'organisation. La raison est évidente. Dans la procédure minoritaire comme mandataire, il s'agit d'éviter tout débat contradictoire qui pourrait fragiliser les Etats, en limitant au maximum la portée de cette intervention. Mais, en matière de mandats, il existe un mécanisme « d'écran » qui est très défavorable aux populations allogènes : les pétitions des habitants des territoires sous mandat ne peuvent « atteindre Genève que par l'intermédiaire des pays mandataires intéressés »²⁹⁷⁸. Si cette règle procédurale n'est pas respectée, la pétition est renvoyée à son auteur « avec prière de la présenter à nouveaux en se conformant à la Résolution du Conseil du 31 janvier 1923 »²⁹⁷⁹. Cependant, lorsqu'elles proviennent de sources autres, les plaintes « peuvent être communiquées directement au Secrétariat général » de la SDN²⁹⁸⁰. A partir de la Résolution du Conseil du 9 décembre 1925, les Puissances mandataires sont invitées à transmettre leurs observations dans un délais de six mois (Résolution du 13 janvier 1930)²⁹⁸¹.

Parmi la doctrine, le droit de pétition, tel qu'il est appliqué, a soulevé de nombreuses critiques. Ainsi, dans les modèles relatifs aux minorités et aux mandats, les mécanismes veillent à ménager la souveraineté des États. Mais, ces déséquilibres se sont accentués pour les habitants des territoires sous tutelle avec l'introduction de l'entremise gouvernemental. Pourtant, si l'étude des plaintes met en évidence les

²⁹⁷⁴ Jean BEAUTE, *Le droit de pétition dans les territoires sous tutelle*, LGDJ, Paris, 1962, 265 p, p.19

²⁹⁷⁵ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.119 (§248)

²⁹⁷⁶ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », art.cit, p.605

²⁹⁷⁷ Il existe un débat doctrinal sur les causes de ce retard. En effet, si certains auteurs font valoir l'idée d'une annexion camouflée, pour Marcel Richard, cela tient plus à la mise en œuvre, lente, du système des mandats : les mandats n'ont été adoptés que le 29 septembre 1923. De plus, ce n'est que le 22 juillet 1922 que le gouvernement britannique a soumis « un mémorandum pour proposer une procédure qui pourrait être adoptée en matière de pétitions adressées à la Société des Nations par des groupes ou des éléments de populations des territoires sous mandat » ; Marcel RICHARD, *Le droit...*, op.cit, p.616

²⁹⁷⁸ Jean BEAUTE, *Le droit de...*, Op.cit, p.32. Cependant, écrit Georges Scelle, « malgré l'adjuvant de la publicité moderne, on ne saurait affirmer que ce procédé permette de dénoncer tous les abus » ; Georges SCELLE, *Précis...*, 1^{ère} partie, op.cit, p.180

²⁹⁷⁹ JO SDN, mars 1923, p. 211 ; Marcel RICHARD, *Le droit...*, op.cit, p.618

²⁹⁸⁰ Marcel RICHARD, *ibid*, p.618

²⁹⁸¹ Marcel RICHARD, *ibid*, pp.619-620

limites pratiques du droit des minorités, elle montre aussi, et c'est tout le paradoxe, qu'en une décennie seulement, cette protection a atteint un certain degré de maturité.

Chapitre 8. La nature juridique de la SDN en question

La Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) prévue nominalement à l'article 14 du Pacte²⁹⁸² de la SDN ne devient effective qu'en 1922. Aux côtés de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat général²⁹⁸³, l'introduction d'un contrôle juridictionnel²⁹⁸⁴ est considéré « comme une des importantes innovations du système de protection des minorités »²⁹⁸⁵ (§1). Pourtant, c'est le Conseil qui dans la pratique est « appelé à jouer le rôle principal », afin de veiller à « l'exécution des dispositions inscrites dans les traités » spécifiques²⁹⁸⁶. Or, cette orientation, qui est plus politique et transactionnelle que juridique, met en évidence le souci de ménager la souveraineté des États membres (§2). D'ailleurs dans son analyse critique, Emile Giraud estime que l'organisation « a réussi dans une certaine mesure comme instrument de conciliation ; elle a échoué d'une façon générale comme instrument de coercition »²⁹⁸⁷. Le printemps 1936 est celui des derniers renoncements²⁹⁸⁸. Les gouvernements chargés de faire appliquer les sanctions contre l'Italie n'ont eu « pour souci de se dégager du système »²⁹⁸⁹. A partir des années 1920, il existe chez un bon nombre de juristes « le sentiment que la SDN qui a raté son ambition universaliste ne pourra assurer efficacement la sécurité européenne qu'en se décentralisant »²⁹⁹⁰ : il est « clair » que « pour les observateurs attentifs que les fondateurs de la SDN avaient trop célébré les services illimités et universels qu'elle était appelée à rendre »²⁹⁹¹.

²⁹⁸² Maurice BOURQUIN, « La Cour de Justice Internationale », RDLC, n°17, pp.17-34, p.18

²⁹⁸³ Maurice TRAVERS, « La Cour Permanente de Justice Internationale », RGDIP, 1925, Tome XXXII, vol.VII, pp.32-57, p.32

²⁹⁸⁴ Cependant Louis Le Fur précise qu'il ne « faut d'ailleurs pas s'exagérer l'importance de ce contrôle international », Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.468 (§779)

²⁹⁸⁵ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.25 (§123)

²⁹⁸⁶ Georges SOFRONIE, La procédure..., Op.cit, p.5

²⁹⁸⁷ Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, p.60. Samuel FREDMAN, Le problème..., Op.cit, p.97

²⁹⁸⁸ « Nul doute que cette institution, qui porta jadis tant d'espairs, ne traverse actuellement une crise grave. Des changements qui se sont produits, au cours des dernières années, dans le régime intérieur de certains États ainsi que dans l'ordre international, semblent avoir ébranlé les assises du systèmes » ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.594. Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.76

²⁹⁸⁹ Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, p.59. Ce système de protection qui « dépendait de l'état général de l'ordre international et des relations internationales » et s'est effondré avec lui ; Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.27 (§134)

²⁹⁹⁰ Jean-Marie GUIEU, « Les juristes... », Art.cit, p.9

²⁹⁹¹ Auguste GAUVAIN, « Le projet d'union fédérale européenne de M. Briand », L'Esprit International, 1930, 4^e année, vol.13, pp.375-386, p.376

§1. La dualité des compétences de la CPJI

La CPJI marque pour l'ensemble de la doctrine un perfectionnement de la justice internationale²⁹⁹². En matière de protection des minorités le rôle confié à la Cour, constitue « un aspect très important du mécanisme de contrôle établi »²⁹⁹³ qui complète l'intervention politique exercée par le Conseil. Ainsi, en vertu de l'article 14, qui est intégré au traité Polonais par le dernier alinéa de la clause de garantie²⁹⁹⁴, la CPJI est investie de deux fonctions : l'une consultative et l'autre contentieuse (A)²⁹⁹⁵. Le Pacte crée ainsi une véritable obligation pour les membres de la SDN, au risque que les États obligés ne se déroberont à leurs obligations²⁹⁹⁶. Pourtant, le problème des sanctions internationales (C) « n'est pas résolu par le Pacte d'une façon satisfaisante ». En effet, l'exécution des engagements dépend de « la bonne foi » des États²⁹⁹⁷, jaloux de préserver leurs souverainetés et réticents à appliquer les rares moyens coercitifs prévus par les traités (B).

A. Le règlement amiable du différend

Le recours à la Cour est prévu à l'article 12 alinéa 3 du traité polonais²⁹⁹⁸ par renvoi à l'article 14 du Pacte²⁹⁹⁹. Saisie uniquement par le Conseil ou l'Assemblée de la SDN, la CPJI est dotée d'une compétence consultative qui l'habilite à donner des avis³⁰⁰⁰ pour éclairer l'organisation sur un point de droit international (1). Cette procédure qui n'implique pas nécessairement un litige, n'est pas sans rappeler les attributions du Conseil d'État français ou le recours aux *advisory opinions* américains. Cependant, l'étude de l'activité des principaux organes de la SDN met en

²⁹⁹² « L'ère de la justice proprement dite » a selon Louis Cavaré, « maintenant commencé » ; Louis CAVARE, *Le Droit...*, Tome II, Op.cit, p.233

²⁹⁹³ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.26 (§127). Mais, le simple fait que cette Cour existe et qu'elle soit acceptée et qu'elle se développe « est de nature à donner confiance car, il ne faut pas l'oublier, l'institution judiciaire précède dans toute société la règle de droit » ; Albert de LA PRADELLE, « La justice... », 1^{re} leçon, Art.cit, p.21

²⁹⁹⁴ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.152

²⁹⁹⁵ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.239

²⁹⁹⁶ Mirosław GONSIOROWSKI, *Société...*, tome 1, Op.cit, pp.487-488. V. exception faite article 418 du Traité de Versailles

²⁹⁹⁷ Mirosław GONSIOROWSKI, *Société...*, tome 2, Op.cit, pp.396-397

²⁹⁹⁸ Cette stipulation est reproduite presque textuellement dans les autres conventions « excepté les déclarations faites devant le Conseil par la Lettonie et l'Estonie » ; Mirosław GONSIOROWSKI, *Société...*, tome 1, Op.cit, p.597

²⁹⁹⁹ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.25 (§123). La « portée pratique de cette possibilité de recours à la Cour permanente est énorme » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, pp.160-161

³⁰⁰⁰ R. BIENVENUE, « Du rôle de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière d'avis consultatif », concours d'agrégation section de Droit Public, composition de Droit International Public, leçon n°1, 1925, 16 p, p.4

évidence l'importance du règlement politique³⁰⁰¹ des différends assurés par le Conseil dont l'intervention est le plus souvent requise³⁰⁰² au détriment de la Cour (2).

I. La fonction consultative de la CPJI

L'absence « d'un corps judiciaire, chargé de déclarer si les actes d'un État étaient conformes à ses obligations internationales »³⁰⁰³ apparaît comme l'une des causes de l'échec des garanties reconnues aux minorités dans les précédents traités. La nouvelle institution qui comprend un volet juridictionnel et consultatif (b), présente « une supériorité manifeste »³⁰⁰⁴ avec le système d'arbitrage organisé par les Conventions de La Haye³⁰⁰⁵. La question du mode de désignation des juges, qui constituait avant-guerre un point d'achoppement entre les différents membres³⁰⁰⁶, est réglée par un compromis qui associe pour cette sélection les deux organes directeurs de la SDN³⁰⁰⁷, les Principales puissances et les « petits » États (a).

a. La garantie de l'indépendance

Historiquement, certains des projets précurseurs à la SDN organisent déjà une Cour de justice destinée à régler les litiges internationaux pouvant naître entre États³⁰⁰⁸. Cependant, à la différence des systèmes imaginés par Sully ou l'Abbé de Saint-Pierre, aucune des trois premières versions présentées par le président Wilson, ne contient une telle clause³⁰⁰⁹. En 1919, les rédacteurs du Pacte se contentent seulement « de jeter les bases » de la future CPJI³⁰¹⁰ et avec l'article 14, cette juridiction reste encore purement nominale³⁰¹¹. Il revient alors au Conseil « de

³⁰⁰¹ Pour le doyen Larnaude, le Pacte est le statut juridique d'une société politique, « avant tout politique » ; cité in Otto BRÜCK, Les sanctions en droit international public, thèse (dactylographiée) pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, A. Pedone, Paris, 1933, 284 p, p.94. Jean LUCIEN-BRUN, Le problème..., Op.cit, p.191

³⁰⁰² David ERDSTEIN, Le statut..., Op.cit, p.185

³⁰⁰³ David ERDSTEIN, Ibid, p.183

³⁰⁰⁴ O. DUPOND, « Du rôle de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière d'avis consultatif », concours d'agrégation section de Droit Public, composition de Droit International Public, leçon n°8, 1925, 14 p, p.3

³⁰⁰⁵ Pour Maurice Bourquin, « la Cour de 1899 était une Cour d'arbitrage et non pas une Cour de Justice ». L'institution avait un autre défaut selon le professeur de l'Université libre de Bruxelles : « cette soi-disant Cour permanente, n'était, on le sait « permanente que de nom » ; Maurice BOURQUIN, « La Cour... », Art.cit, p.19

³⁰⁰⁶ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.489 (§816)

³⁰⁰⁷ Louis CAVARE, Le droit..., Op.cit, Tome II, p.235

³⁰⁰⁸ Albert de LA PRADELLE, « L'évolution vers la permanence », 9^e leçon, in Influence..., Op.cit, 20 p, pp.2-3. Sur la dimension historique v. Nicolas POLITIS, La justice internationale, éd. Panthéon Assas, Paris, 2017, 325 p, pp.24-36

³⁰⁰⁹ Miroslas GONSIOROWSKI, Société..., tome 1, Op.cit, p.416. A la différence de l'avant-projet anglo-américain et du projet porté par les puissances neutres

³⁰¹⁰ Louis CAVARE, Le droit..., Op.cit, Tome II, p.234

³⁰¹¹ Article 14 du Pacte de la SDN : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère

préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société ». Cette mission est confiée lors de la 2^e session du Conseil à un comité composé de dix experts internationaux choisis³⁰¹². Le projet de Statut de la Cour présenté par La Pradelle est adopté par l'Assemblée en 1920³⁰¹³. C'est à La Haye que s'implante la CPI qui est inaugurée le 15 février 1922. Dans la foulée, le 24 mars 1922, la Cour adopte son Règlement³⁰¹⁴, « plus rapidement qu'on n'eût osé l'espérer » écrit Louis Le Fur³⁰¹⁵.

Ainsi, en vertu de l'article 34 du Statut, la nouvelle juridiction est ouverte à tous les États, autrement dit même ceux qui ne sont pas ou plus membres de la SDN (article 35). Cette stipulation qui étend le champ d'action de la Cour est d'une importance particulière et met en évidence la nature réelle de la nouvelle institution : en liaison avec la SDN, elle n'est toutefois pas organisée par ses promoteurs comme l'auxiliaire des organes directeurs de l'institution genevoise. La double procédure de contrôle (consultative et judiciaire) instituée par l'article 14 dont la rédaction est toutefois lacunaire, va « incontestablement » bénéficier au droit des minorités³⁰¹⁶.

Malgré une jurisprudence limitée sur ces questions, la Cour a largement contribué à consolider « la base juridique de ces systèmes et à élucider un certain nombre de points douteux ou controversés, tant de droit matériel que formel »³⁰¹⁷. En effet, les mécanismes qui prévalent jusqu'alors ont favorisé, dans un jeu déséquilibré, les ententes préalables entre les parties³⁰¹⁸ en vertu d'un accord appelé « compromis »³⁰¹⁹. Ainsi, le nouveau système donne à la garantie internationale « le

international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée »

³⁰¹² Adatci pour le Japon, Altamira pour l'Espagne, Bevilacqua pour le Brésil, Descamps pour la Belgique, Loder pour les Pays-Bas, Lord Phillimore pour la Grande Bretagne, Ricci-Busatti pour l'Italie, Root pour les États-Unis, La Pradelle (rapporteur) pour la France, Hagerup pour la Norvège

³⁰¹³ Charles ROUSSEAU, Droit..., Tome II, Op.cit, p.737. Accompagné « d'un rapport remarquable du Professeur de La Pradelle »

³⁰¹⁴ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit p.59 (§123 a). Nicolas POLITIS, La justice..., Op.cit, p.156

³⁰¹⁵ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.493 (§824)

³⁰¹⁶ Même si ses interventions de la Cour en matière de mandats et de minorités sont en pratique « beaucoup plus rares » qu'initialement envisagées ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, pp.591-592

³⁰¹⁷ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.592. En effet, selon l'auteur « il serait cependant erroné d'en conclure qu'il est interdit à ces organes saisis d'une affaire minoritaire de s'occuper d'autres actes ou instruments internationaux même incidemment à la décision portant sur un point pour lequel l'organe respectif est compétent » ; Nathan FEINBERG, Ibid, pp.664-665

³⁰¹⁸ Francesco CAPOTORTI, Etude..., Rap.cit, p.25 (§123). Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.598. Luis Cavaré parle « de juridiction perfectionnée » ; Louis CAVARE, Le droit..., Tome II, Op.cit, p.233

³⁰¹⁹ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.598

caractère de sureté et d'impartialité »³⁰²⁰, qui est le propre de la justice³⁰²¹. Cependant, ce perfectionnement³⁰²² est, selon Louis Cavaré, « surtout d'ordre formel et procédural ». La Cour conserve comme la juridiction arbitrale « un caractère exceptionnel, limité et facultatif », sauf stipulations contraires prévues à l'article 36 alinéa 2 du Statut ou réglé par convention spécifique³⁰²³. En effet, cette clause, laisse « aux États la liberté de ne pas recourir à la Cour aussi longtemps qu'ils ne seront pas liés par un traité antérieur »³⁰²⁴. Une telle stipulation permet de concilier « les termes du Pacte avec l'attribution à la Cour d'une compétence obligatoire³⁰²⁵ qui la distingue de la justice arbitrale³⁰²⁶. Selon l'interprétation donnée par Nathan Feinberg, au regard de l'alinéa 3 de la clause de garantie ce caractère se manifeste également en matière de protection des minorités. L'une des parties peut saisir unilatéralement la Cour sans rechercher au préalable l'accord du défendeur³⁰²⁷. D'un point de vue *ratione personae*, le « cercle des plaideurs admis à ester en justice »³⁰²⁸ est en effet entendu de manière très restrictive. Ainsi, selon les termes des articles 34 et 35 du Statut sont exclus de cette compétence, les particuliers et les groupes constitués³⁰²⁹. Toutefois, selon Athanase Moskov, les restrictions apportées au « recours à la justice internationale n'est pas très équitable » dans la mesure où l'État minoritaire pourrait lui aussi trouver un intérêt à saisir la CPJI³⁰³⁰.

³⁰²⁰ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.150

³⁰²¹ « Il est de toute évidence que toute magistrature digne de ce nom doit être assurée d'une parfaite indépendance » ; Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, p.436

³⁰²² Avec la suppression de la nécessité d'un compromis spécial, « la création de la Cour permanente de Justice internationale a permis de réaliser un progrès considérable » ; Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.497 (§830)

³⁰²³ Louis CAVARE, Le droit..., Tome II, Op.cit, p.233

³⁰²⁴ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.498 (§831)

³⁰²⁵ La Cour n'a en principe qu'une compétence facultative et ne connaît que les affaires librement portées devant elle. Cependant, il existe des clauses qui prévoient sa juridiction : 1. Par déclaration (v. article 13 du Pacte) qui peut devenir général si tous les États finissent par y souscrire volontairement. 2. Nicolas Politis distingue quatre types de dispositions insérées dans les traités qui prévoient ce mécanisme : d'une part, les clauses contenues dans les traités de paix aux articles 376, 386 et 423 du traité de Versailles, articles 324, 327, 238 et 368 du traité de Saint-Germain, articles 310 et 311 du traité de Trianon et articles 245 et 285 du traité de Neuilly. Mais aussi, dans des conventions ultérieures spéciales et relatives aux mandats (article 22 du Pacte). D'autre part, des stipulations contenues dans les traités de paix (article 65, 336, 353 du traité de Versailles, articles 297, 298, 308 et 324 du traité de Saint-Germain, articles 281, 282, 293 et 307 du traité de Trianon, articles 225 et 226 du traité de Neuilly) et dans des conventions techniques qui concernent des problématiques particulières (fleuves internationaux, transit par chemin de fer...). Aussi, les clauses relatives à la protection des minorités. Enfin, dans l'hypothèse de conflits relatifs à l'OIT ; Nicolas POLITIS, La justice..., Op.cit, pp.235-243

³⁰²⁶ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.152

³⁰²⁷ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, pp.597-598

³⁰²⁸ Nathan FEINBERG, Ibid, p.601

³⁰²⁹ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.153-154. A la question de savoir si la SDN a ce droit, le Comité des juristes chargés en 1929 de réviser le Statut « a examiné les modifications à y apporter, pour permettre à la SDN d'être partie dans un procès auprès de la Cour » ; procès-verbaux des séances du Comité de Juristes chargé de l'étude du Statut de la CPJI, 1929, pp.57-62 cité in Athanase MOSKOV, Ibid, p.154

³⁰³⁰ Athanase MOSKOV, Ibid, pp.152-153

Pour que cette Cour de justice puisse fonctionner il fallait résoudre les difficultés qui avaient paralysées précédemment la Cour d'arbitrage de La Haye. Il s'agit de parvenir à concilier « la représentation permanente dans la Cour des grands États sans heurter de front la susceptibilité des autres en violant le principe de l'égalité »³⁰³¹. Le système retenu pour l'élection des juges suppléants et titulaire tente de résoudre ces difficultés. Il repose sur un compromis qui associe les deux principaux organes de l'institution genevoise : l'Assemblée représentant l'ensemble des États et le Conseil tenu par les Principales puissances³⁰³². Les membres après « consultation de la Cour suprême de leur pays, des Facultés de droit et d'autres groupes techniques »³⁰³³ (article 6 du Statut³⁰³⁴), soumettent quatre noms « au plus » dont deux parmi les nationaux et constituée par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye³⁰³⁵ (article 5 du Statut). A partir de la liste définitive dressée par le Secrétariat général, les juges sont élus en vertu d'un double vote à la majorité absolue des voix du Conseil et de l'Assemblée de la SDN³⁰³⁶ (articles 8 et 10 du Statut). Cependant, dans l'hypothèse où les choix pris par les deux organes ne correspondraient pas, une commission mixte est alors instituée afin « de se mettre d'accord sur les candidatures communes »³⁰³⁷, en cas de difficultés c'est aux juges déjà élus qu'il revient de trancher. Ainsi, le « pouvoir judiciaire international » est intimement lié à la SDN, mais selon Louis Le Fur, « il présente toutes les garanties d'indépendance »³⁰³⁸ qui est assurée par leur élection, leur inamovibilité³⁰³⁹ (article 31 du Statut), l'immunité diplomatique (article 19 du Statut) et un système d'incompatibilité (articles 16 et 17 du Statut)³⁰⁴⁰. En effet, pendant leur mandat de neuf ans (rééligible) (article 13 du Statut), les juges qui

³⁰³¹ Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.157. Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.235

³⁰³² R. BIENVENUE, « Du rôle... », Art.cit, p.4. Ainsi, « les grandes puissances sont rassurées et en même temps, l'égalité des États se trouve respectée ». « L'expérience a confirmé ces prévisions optimistes » ; Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.159. Jean RAY, *Commentaire du Pacte...*, Op.cit, p.433

³⁰³³ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit p.494 (§825)

³⁰³⁴ Le Statut de la CPJI du 13 décembre 1920 à son article 6 se contente de recommander « à chaque groupe national »

³⁰³⁵ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.235

³⁰³⁶ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.494 (§825)

³⁰³⁷ Ainsi, en 1921 10 pays européens sont représentés, 3 américains et 2 asiatiques ; Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.161. Le professeur français André Weiss y est élu juge titulaire. Louis Le FUR, *Précis de...*, Op.cit, p.495 (§826)

³⁰³⁸ Cette condition est visée par l'article 2 du Statut : « La « Cour permanente de justice internationale est un corps de magistrats indépendants [...] » ; Louis LE FUR, *Ibid*, p.495 (§826)

³⁰³⁹ Article 31 du Statut : « Les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie.

Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant, s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en n'existe pas, elle peut choisir un juge pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5 (...) »

³⁰⁴⁰ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.236

siègent de manière permanente³⁰⁴¹ (révision de septembre 1929) sont soumis à un régime strict qui leur interdit de cumuler leur fonction avec « toute occupation de caractère professionnel » autre³⁰⁴² en contrepartie d'un traitement élevé. Enfin, tous les membres de la Cour doivent avant d'entrer en fonction « prendre l'engagement solennel, en séance publique, d'exercer leurs attributions en pleine impartialité et en toute conscience » (article 20 du Statut)³⁰⁴³.

b. *Les avis de la Cour*

A l'article 14, le Pacte établit au profit de la CPJI, une double compétence³⁰⁴⁴ : juridictionnelle, mais aussi « dans des termes assez vagues »³⁰⁴⁵, consultative³⁰⁴⁶, ouverte exclusivement au Conseil et à l'Assemblée de la SDN³⁰⁴⁷. Les avis rendus par la Cour doivent fournir « une opinion autorisée » dans le cadre d'un différend ou simplement éclairer les organes directeurs de l'organisation sur un point de droit. Cette fonction, telle qu'elle est organisée, constitue « une nouveauté »³⁰⁴⁸ et à ce titre, la question « du rôle de la CPJI en matière d'avis consultatifs » est soumise en 1925 comme sujet pour l'épreuve de Droit International Public du concours d'agrégation des facultés de Droit (section Droit public) auquel participe onze candidats (plus un défaillant)³⁰⁴⁹.

Ce recours, considéré « apparemment par les auteurs du Pacte de la SDN et du Statut de la Cour comme secondaire », s'est avéré être dans la pratique d'un usage plus fréquent que l'option juridictionnelle³⁰⁵⁰ qui est jugée trop stigmatisante. En droit des minorités, même si cette pratique n'est pas expressément mentionnée dans

³⁰⁴¹ La CPJI comprend trois Chambres (spéciale du travail, spéciale du transit et des communications, de procédure spéciale). L'influence anglo-saxonne se manifeste par l'absence d'un Ministère public, il n'y a pas d'instruction préalable, ni magistrat rapporteur ; Louis CAVARE, *Ibid*, p.237

³⁰⁴² Louis CAVARE, *Ibid*, p.236

³⁰⁴³ Miroslas GONSIOROWSKI, *Société...*, tome 1, *Op.cit*, p.439

³⁰⁴⁴ André MANDELSTAM, *La protection...*, *Op.cit*, p.205

³⁰⁴⁵ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, *Op.cit*, pp.239-340

³⁰⁴⁶ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, *Rap.cit*, p.25 (§124)

³⁰⁴⁷ Avis du 8 mars 1932 *interprétation de l'accord Gréco-Bulgare*, 9 décembre 1927, Série A/B, fasc n°45, p.87 ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, *Op.cit*, p.239. André HAURIU, « Du rôle de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière d'avis consultatif », concours d'agrégation section de Droit Public, composition de Droit International Public, leçon n°3, 1925, 15 p, p.2. E. REMLINGER, *Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale*, A. Pedone, Paris, 1938, 123 p, p.5

³⁰⁴⁸ André HAURIU, *Ibid*, p.1

³⁰⁴⁹ R. Bienvenue (16 p) (candidat 1) p.4 et p.7/ Candidat 2 Arbus (défaillant). André Hauriou (15 p) (candidat 3). Marc Reglade (candidat 4) (17 p). Charles Crozat (13 p) (candidat 5). Leblanc (16 p) (candidat 6). Cavaré (12 p) (candidat 7). Dupond (14 p) (candidat 8). Giroud (12p) (candidat 9). Louis Trotabas (13 p.) (candidat 10). Magnand de Bornier (15 p) (candidat 11). JJ Chevallier (14 p) (candidat 12)

³⁰⁵⁰ Marc REGLADE, « Du rôle de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière d'avis consultatif », concours d'agrégation section de Droit Public, composition de Droit International Public, leçon n°4, 1925, 17 p, p.1

les traités, les consultations de la Cour ont joué un rôle déterminant qui a permis de dégager des principes relatifs à plusieurs aspects du problème comme la question de la définition des populations protégées et celle de la nature des droits accordés aux minorités »³⁰⁵¹. Ainsi, sur la base d'un recensement opéré en 1979 par Francesco Capotorti, la CPIJ aurait rendu, entre 1923 et 1935, sept avis à la demande du Conseil sur des questions ayant traités à des aspects de la question des minorités³⁰⁵² afin de « résoudre des questions connexes » à sa fonction médiatrice³⁰⁵³.

D'un point de vue formel, la jurisprudence de la Cour tend à assimiler les procédures consultative et contentieuse. Ainsi, dans son avis rendu le 23 juillet 1923 (*Carélie Orientale*)³⁰⁵⁴, les juges ont estimé que la Cour « ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal » même lorsqu'elle rend des avis³⁰⁵⁵. Cette position est codifiée depuis 1929 dans un nouveau chapitre IV du Statut³⁰⁵⁶. Ainsi, la requête doit être écrite (article 65), notifiée aux membres de la SDN et aux États admis à ester (article 66) et la publicité de la séance doit être assurée (article 67)³⁰⁵⁷. Contrairement aux possibilités offertes d'après la clause judiciaire des traités, les membres du Conseil ne peuvent pas individuellement déclencher la demande d'avis³⁰⁵⁸. Les tentatives pour rendre les recours obligatoires

³⁰⁵¹ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, Rap.cit, p.25 (§125)

³⁰⁵² A ce titre, Francesco Capotorti mentionne dans son rapport mentionne les avis consultatifs n°6 sur la question des colons allemands en Pologne (Série B, n°6), n°7 concernant l'acquisition de la nationalité polonaise (Série B, n°7), mais aussi l'avis consultatif du 21 février 1925 sur l'échange de populations grecques et turques (Série B, n°10), du 28 août 1928 sur l'interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (série B, n°16), du 31 juillet 1930 sur la question des communautés gréco-bulgares (série B, n°17), du 15 mai 1931 relatif à l'accès aux écoles minoritaires allemandes en Haute-Silésie (Série A-B, n°40) et du 6 avril 1935 sur les écoles minoritaires en Albanie (Série A-B, n°64) ; Francesco CAPOTORTI, *Ibid*, p.25 (nbp 43). Selon une interprétation donnée par Athanase Moskov, les États représentés au Conseil craignent que le fait de porter le différend devant la CPIJ puisse « créer un danger pour leurs relations politiques avec l'État qui serait mis en cause ». Les avis apparaissent alors comme une voie alternative « pour associer la Cour à la réalisation de la garantie internationale » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.165. Décompte différent : Arthur de BALOGH, *L'action de...*, Op.cit, p.89. Charles ROUSSEAU, *Droit...*, Tome II, Op.cit, p.749

³⁰⁵³ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.240. André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.207. Il est « évident que l'alinéa 2 » de l'article 12 du traité de minorités « et l'article 14 du Pacte s'accordent parfaitement pour donner à la SDN la possibilité d'entamer cette procédure » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.165. Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.240. De plus, « près de la moitié de l'œuvre de la Cour a été consacrée aux avis consultatifs » ; Max SORENSEN, *Les sources...*, Op.cit, p.49

³⁰⁵⁴ CPIJ, Série B, n°5, p.29

³⁰⁵⁵ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.239

³⁰⁵⁶ Louis CAVARE, *Ibid*, p.239. Max SORENSEN, *Les sources du Droit International : étude sur la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Einar Munksgaard, Copenhague, 1946, 274 p, pp.36-37

³⁰⁵⁷ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.239

³⁰⁵⁸ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.165. Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.239. Jean-Jacques CHEVALLIER, « Du rôle de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière d'avis consultatif », concours d'agrégation section de Droit Public, composition de Droit International Public, leçon n°12, 1925, 14 p, p.7. Or, en matière de protection des minorités, cette approche restrictive apparaît pour Athanase Moskov comme « une lacune dans la procédure ». En effet, selon l'auteur, le Conseil s'est largement « déchargé sur les Comités de Trois de ses devoirs d'exécuteur de la garantie internationale » sans chercher à leur donner en contrepartie le droit de saisir la Cour pour avis. Ces comités sont devenus « en fait » « l'instance normale de la SDN en matière de protection des minorités » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.166

ayant échoués³⁰⁵⁹, les États la seule alternative qui s'offre à eux, est indirecte (« par un détour »). Elle suppose de porter l'affaire au préalable devant Conseil afin qu'il saisisse la Cour pour l'avis souhaité par l'État demandeur³⁰⁶⁰.

Les conditions de vote requises pour que le Conseil puisse décider de saisir la Cour est un problème « complexe et délicat »³⁰⁶¹, mais « très important » qui a soulevé « beaucoup de difficultés et de vives discussions »³⁰⁶². Il ne semble pas possible de dégager de la pratique « des principes définitifs » tant la SDN « a hésité » entre les différentes options³⁰⁶³ : unanimité absolue des voix, unanimité restreinte à l'exclusion des États intéressés ou majorité simple³⁰⁶⁴. La première option trouve des partisans chez des auteurs tels Politis, Sibert et Titulesco³⁰⁶⁵ qui interprètent strictement l'article 5 alinéa 1^{er} du Pacte³⁰⁶⁶. Ainsi, à défaut de « disposition expressément contraire », les décisions du Conseil et de l'Assemblée sont prises « à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion ». Suivant cette interprétation il s'agirait pour les organes d'un véritable dessaisissement. Il serait en l'espèce « pratiquement très difficile, sinon impossible, de ne pas tenir compte de l'opinion » de la CPJI. Cependant, ce raisonnement qui réduit sensiblement les possibilités de mise en œuvre de la clause, vise avant tout à préserver au maximum la souveraineté des États³⁰⁶⁷. La seconde hypothèse, qui est plus nuancée, est défendue par Charles de Visscher ou Nicolas Politis repose sur une lecture combinée des articles 5 alinéa 2³⁰⁶⁸ et 15 alinéa 6³⁰⁶⁹ du Pacte³⁰⁷⁰ à moins que l'acte en question ne

³⁰⁵⁹ A la séance du 14 septembre 1925, VI^e Assemblée de la SDN, le comte Apponyi « a plaidé », sans succès, « en faveur d'une réforme de la procédure qui rendrait *obligatoire* l'appel à l'*avis consultatif* » de la CPJI (p.208) pour « toutes les questions de droit soulevées » par l'une des parties (Actes de la VI^e Assemblée, séances plénières, Supplément spécial, n°33, p.73) ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.208. Le comte Apponyi (Hongrie) a formulé deux autres propositions : la possibilité de soumettre directement au Conseil les pétitions de minorités « offrant des garanties sérieuses » et la possibilité d'entendre les représentants des pétitionnaires « dans des conditions qui ressemblent à la procédure contradictoire ». Mais ces propositions « n'ont été soutenues par personne » ; Samuel FRIEDMAN, *Le problème...*, Op.cit, p.103. Pourtant ces propositions « n'ont fait l'objet ni d'une résolution de la VI^e Assemblée, ni d'aucune des Assemblées suivantes de la Société des Nations ». A l'exception de la Conférence Interparlementaire lors de la XXIII^e Conférence ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.208-209

³⁰⁶⁰ R. BIENVENUE, « Du rôle... », Art.cit, p.14

³⁰⁶¹ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.670

³⁰⁶² Athanase MOSKOV, Ibid, p.167. Jean RAY, *Commentaire du Pacte...*, Op.cit, p.462 et 236

³⁰⁶³ La question « n'ajamais encore été réglée de façon positive : majorité ou unanimité » ; E. REMLINGER, *Les avis...*, Op.cit, p.32. Ce qui « fait régner l'incertitude quant à sa doctrine » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.168

³⁰⁶⁴ « Des discussions très vives (...) se sont élevées sur l'exacte nature des avis consultatifs » ; Charles de VISSCHER, « Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale », RCADI, 1929, tome 26, vol.1, pp.5-76, p.23

³⁰⁶⁵ E. REMLINGER, *Les avis...*, Op.cit, p.33

³⁰⁶⁶ L'article 5 « est le siège de la matière » ; Charles de VISSCHER, « Les avis... », Art.cit, p.45

³⁰⁶⁷ E. REMLINGER, *Les avis...*, Op.cit, p.37. Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.508

³⁰⁶⁸ « La règle posée par l'article 5 est celle de l'unanimité » ; Charles de VISSCHER, « Les avis... », Art.cit, p.45

³⁰⁶⁹ Article 15 alinéa 6 : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport »

soit « un point de procédure »³⁰⁷¹. Toutefois, selon Athanase Moskov certains principes peuvent être dégagés des textes. En matière d'avis il ne serait pas nécessaire d'obtenir au préalable le consentement de l'État minoritaire mis en cause. C'est une question qui est « clairement résolue par les Traités de minorités » écrit l'auteur³⁰⁷². Ce qui semble exclure, selon lui, l'approche volontariste. Il ne reste alors que deux hypothèses. Si les avis consultatifs sont obligatoires « pour le Conseil et pour les parties » ce recours doit être décidé à l'unanimité conformément à l'article 5 alinéa 1^{er} du Pacte³⁰⁷³. Sinon ils ne servent qu'à « élucider juridiquement des questions dont la solution est souverainement donnée par le Conseil » : alors qu'en l'espèce il s'agirait d'une mesure tirée de l'alinéa 2 du même article qui peut être décidée à « la majorité des membres de la Société représentés à la réunion »³⁰⁷⁴.

Pour Louis Cavaré qui écrit en 1951, il est « hors de doute » que les avis donnés par la Cour n'ont pas juridiquement d'effet obligatoire, à moins de se placer d'un point de vue social et moral³⁰⁷⁵. Cette affirmation qui est partagée par Moskov³⁰⁷⁶, La Pradelle ou Bourquin³⁰⁷⁷, assimile l'avis consultatif à une question de procédure (alinéa 2 de l'article 5). L'auteur arrive à la conclusion que les demandes de consultation au sujet des minorités peuvent être prises par le Conseil « à la simple majorité des voix » des membres³⁰⁷⁸. Cependant, à l'exception de deux espèces, *acquisition de la nationalité polonaise* (1923)³⁰⁷⁹ et *affaire de Mossoul* (1925)³⁰⁸⁰, la pratique semble favoriser le recours à l'unanimité absolue, qui trouve une explication avec la nature politique de l'intervention du Conseil³⁰⁸¹.

³⁰⁷⁰ Charles de VISSCHER, Ibid, p.45

³⁰⁷¹ E. REMLINGER, Les avis, Op.cit, pp.34-35

³⁰⁷² Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.170. Mais, la pratique des avis rendus « démontre que presque toujours l'avis touche non une question purement formelle, mais une question de droit, qui à son tour, touche le fond du différend » ; Charles de VISSCHER, « Les avis... », Art.cit, p.48

³⁰⁷³ Article 5 alinéa 1^{er} du Pacte : « Sauf disposition expressément contraire du présent pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion »

³⁰⁷⁴ Athanase MOSKOV, Ibid, p.172

³⁰⁷⁵ Cette idée apparaît « avec une particulière netteté dans l'affaire *l'Union douanière Austro-Allemande* ; Louis CAVARE, Le droit..., Tome II, Op.cit, p.240. Les avis de la Cour « ont acquis une autorité et « les organes de la Société des Nations n'ont jamais écarté » la solution donnée par la CPJI ; Max SORENSEN, Les sources..., Op.cit, p.51. Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.92. Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.179

³⁰⁷⁶ L'avis peut « indiquer à la SDN une solution qui reste facultative pour le règlement de l'affaire » ; Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.180

³⁰⁷⁷ Une partie de la doctrine ne partage pas cette analyse. Ainsi, pour Charles de Visscher, « le Conseil est forcément lié par l'avis rendu » ; Charles de VISSCHER, « Les avis... », Art.cit, pp.25 et 27. Jean RAY, Commentaire..., Op.cit, p.462

³⁰⁷⁸ Athanase MOSKOV, Ibid, p.180

³⁰⁷⁹ JO SDN, 1923, p.935

³⁰⁸⁰ JO SDN, 1925, p.1382. E. REMLINGER, Les avis... », Op.cit, p.40

³⁰⁸¹ Charles de VISSCHER, « Les avis... », Art.cit, p.49

2. *Le Conseil, organe de médiation*

L'extrême généralité des textes attributifs de compétence, notamment de l'article 4 alinéa 4 du Pacte³⁰⁸², accorde au Conseil « des possibilités pratiquement indéfinies de développement »³⁰⁸³. Pourtant, dans la pratique en intervenant essentiellement sur le terrain politique « au lieu de prendre des décisions et d'exiger leur application », il s'est livré à une interprétation et à une application « très restrictive de la compétence discrétionnaire qu'il possède » en matière de protection des minorités³⁰⁸⁴. Une publication du Secrétariat de la SDN publiée en 1931, dont un extrait est reproduit par Athanase Moskov, précise cette idée : « le Conseil s'est toujours considéré jusqu'à présent, en cette matière, comme un organe de conciliation [...] toutes les questions de minorités [...] ont été réglées par voie d'accords avec les Gouvernements intéressés »³⁰⁸⁵. Cette intervention comme « garant-médiateur » (« pour ainsi dire »)³⁰⁸⁶ est même encouragée par l'Assemblée lors de sa III^e session³⁰⁸⁷. Selon Jacques Fouques-Duparc, ce recours transactionnel présenterait « des avantages indéniables pour le règlement pratique des questions : c'est la rapidité »³⁰⁸⁸, du moins en théorie. La médiation qu'il accorde cherche le plus souvent à ménager « l'amour-propre des parties »³⁰⁸⁹ qui s'accommode mal avec l'urgence de certaines situations³⁰⁹⁰ et avec l'application effective du droit³⁰⁹¹ surtout si l'État incriminé est membre du Conseil³⁰⁹². D'ailleurs, la pratique des pétitions a largement permis d'écarter une telle hypothèse. Ainsi, pour la période de septembre 1921 à mai 1936, parmi les pétitions jugées recevables, seules cinq sont inscrites à l'ordre du jour

³⁰⁸² Article 4 alinéa 4 du Pacte : « Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde »

³⁰⁸³ Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, p.189. Arthur de BALOGH, L'action de..., Op.cit, p.80

³⁰⁸⁴ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.144. Le Conseil « a une autorité morale, que nous croyons considérable » ; Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, p.195. Pourtant, il devrait « s'efforcer, avant tout, en recourant à la persuasion et aux conseils d'amener l'État récalcitrant au respect de ses engagements » ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.697. Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.245

³⁰⁸⁵ SDN, La protection des minorités de race, de langue et de religion, 1927, p.32 ; cité in Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.144

³⁰⁸⁶ André MANDELSTAM, La protection..., Op.cit, p.219. En matière de protection des minorités revêt un « caractère exceptionnel » dans la mesure où les membres du Conseil n'ont pas à se prévaloir « d'un intérêt en cause » comme en droit interne ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.600

³⁰⁸⁷ « [...] le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les différents Gouvernements signataires des Traités et les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue placées sous leur souveraineté, est d'avoir avec ces Gouvernements des communications officieuses et bienveillantes » (SDN, Résolutions et extraits de procès-verbaux, 1931, p.242) ; cité in Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.144-145

³⁰⁸⁸ Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement de la protection des minorités », RDLC, 1926, Tome VII, pp.509-524, p.515 et p.517

³⁰⁸⁹ Emile GIRAUD, La Société... », Art.cit

³⁰⁹⁰ Arthur de BALOGH, L'action..., Op.cit, p.83

³⁰⁹¹ Samuel FIREDMAN, Le problème..., Op.cit, p.97

³⁰⁹² Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.245. Le Conseil « c'est l'organe aristocratique » qui ne comprend que quelques représentants de la SDN ; Louis CAVARE, Le droit..., Tome I, Op.cit, p.504

du Conseil « et réglées par lui »³⁰⁹³. La prédominance du caractère politique se manifeste aussi par « la rareté des interventions » de la CPJI³⁰⁹⁴. En effet, le Conseil « ne cherche que subsidiairement l'application du Droit »³⁰⁹⁵ dans les cas qui sont portés devant lui et son intervention prend alors la forme de recommandations³⁰⁹⁶ qui ne créent aucune obligation juridique³⁰⁹⁷ à la charge de l'État en cause³⁰⁹⁸. Pour une partie de la doctrine, les décisions prises, opportunément, l'empêchent de dégager une jurisprudence stable et ferme qui garantirait aux minorités, une plus grande sécurité juridique.

Cependant, il ressort de la clause de garantie que les traités de minorités laissent une marge de manœuvre importante au Conseil comme exécutif de la garantie³⁰⁹⁹. Cependant, cela ne signifie pas « qu'il n'a qu'un rôle politique de médiation »³¹⁰⁰ et selon l'interprétation donnée par Georges Scelle, la compétence du Conseil étant liée, « il est tenu de faire appliquer les traités ». A ce titre, il ne peut « négocier ou faciliter une transaction » avec un gouvernement incriminé³¹⁰¹. Lord Cecil lors de l'affaire relative à *l'acquisition de la nationalité polonaise*, plaide aussi en ce sens : « le Conseil a le devoir de protéger les minorités et n'a pas le droit de permettre que leurs intérêts servent comme éléments dans des négociations entre les Gouvernements allemands et polonais »³¹⁰². En effet, selon Nathan Feinberg il « ne devrait pas perdre de vue qu'il lui appartient d'accomplir sa tâche dans un esprit juridique »³¹⁰³. Mais, le Conseil n'est « pas un tribunal » et « ce ne sont pas les questions de droit comme

³⁰⁹³ Arthur de BALOGH, *L'action de...*, Op.cit, p.83

³⁰⁹⁴ Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.515. Arthur de BALOGH, *L'action de...*, Op.cit, p.83

³⁰⁹⁵ Le Conseil s'est « toujours considéré comme un organe de conciliation et de médiation, et a, autant que possible, « écarté les solutions juridiques au profit d'arrangements d'ordre politique » ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.699

³⁰⁹⁶ Georges SCELLE, *Ibid*, p.245

³⁰⁹⁷ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.145. Pour illustrer ses propos l'auteur prend comme exemple la rédaction des affaires dites question des colons de race allemande en Pologne (JO SDN, 1923, p.1333), la question de l'acquisition de la nationalité polonaise (JO, SDN, 1923, p.1334) dans lesquelles « le Conseil [...] invite » ; Athanase MOSKOV, *Ibid*, p.145 (nbp 1)

³⁰⁹⁸ Le Conseil « n'a jamais cherché à imposer une décision à l'État » y compris lorsqu'il avait demandé un avis, organe « de médiation ou de conciliation internationale » ; André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, p.219. Bernard LAVERGNE, *Le principe...*, Op.cit, p.206

³⁰⁹⁹ Le « Conseil a entière compétence pour se prononcer sur des questions de Droit en matière de minorités et ceci d'une façon définitive et obligatoire » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.149. Pour Motta, rapporteur de la VI^e Commission reproduit ici par AM : « nous désirons que les conflits soient éliminés par les moyens bienveillants ; par les interventions officieuses du Conseil, et nous ne pensons au règlement juridique par la Cour permanente de Justice internationale que dans des cas en quelque sorte exceptionnels » ; cité in André MANDELSTAM, *La protection...*, Op.cit, pp.210-211

³¹⁰⁰ Le Conseil aurait trois fonctions judiciaires (1) trancher les litiges et prononcé de la sentence, fonction administrative (solution amiable) (2) surveillance, examen des plaintes et répressive (3) ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, pp.147-148

³¹⁰¹ « Il n'a pas le rôle de médiateur qu'il s'est attribué » ; Georges SCELLE, *Précis de...*, tome 2, Op.cit, p.246

³¹⁰² Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.146

³¹⁰³ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.697

telles qui lui sont soumises » et lorsqu'il en rencontre, il doit « normalement » prendre l'avis de techniciens³¹⁰⁴. Sinon, s'interroge Georges Scelle, « comment donner aux minorités confiance dans une institution que ses fondateurs ont voulue objective et soustraite aux considérations politiques ? »³¹⁰⁵.

B. Le recours juridictionnel

Pour Athanase Moskov il est « logique » de voir le Conseil « s'efforcer avant tout d'aplanir politiquement la dissension en offrant ses bons offices ou en recourant aux recommandations³¹⁰⁶ et à la persuasion »³¹⁰⁷. Mais les traités ont aussi introduit au 3^e alinéa de l'article 12 avec la Pologne, une procédure judiciaire, qui est l'une des innovations majeures des traités de minorités³¹⁰⁸. La Cour qui se prononce pour la première fois en matière contentieuse, au début de l'année 1923 (*Vapeur Wimbledon*)³¹⁰⁹, garantie « une solution juridique, ayant autorité de la chose jugée ». Ainsi, la Cour saisie par l'un des membres du Conseil « dira, avec force de vérité légale, si le droit minoritaire a été ou non respecté »³¹¹⁰.

La compétence laissée par les traités doit être interprétée comme donnant aux juges, la possibilité de connaître toutes « les divergences qui pourraient surgir à propos de toutes dispositions des traités de minorités ». A ce titre, elle peut englober « les divergences surgies soit au sujet de l'interprétation, soit au sujet de l'application » des conventions. La CPJI « est même allée plus loin », en s'estimant compétente pour se prononcer « par voie incidente » sur des questions qui intéressent indirectement la protection des minorités³¹¹¹. Toutefois, si ce rôle juridictionnel « est particulièrement important », remarque Louis Cavaré, finalement avec 26 arrêts et

³¹⁰⁴ Jean RAY, Commentaire..., Op.cit, pp.199-200

³¹⁰⁵ Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.246

³¹⁰⁶ Le Conseil sait qu'il « risque de se trouver un jour devant l'impossibilité d'imposer sa volonté ; alors mieux vaut ne pas se risquer à la formuler, mieux vaut essayer d'obtenir quelques résultats par des pressions discrètes. Cette attitude tient à la nature intime de la Société : on n'a pas voulu l'armer d'un pouvoir effectif d'exécution » ; Jean RAY, Commentaire du Pacte..., Op.cit, pp.194-195

³¹⁰⁷ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.146

³¹⁰⁸ Athanase MOSKOV, Ibid, p.150 et p.155. Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.248. « C'est la même idée que M. Tittoni expose très clairement dans son rapport » ; Athanase MOSKOV, Ibid, p.152. Elle diffère « essentiellement du droit classique d'intervention » soumis à l'appréciation individuelle des États engagés ; Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.249

³¹⁰⁹ Nicolas POLITIS, La justice..., Op.cit, p.189

³¹¹⁰ Georges SCELLE, Précis de..., tome 2, Op.cit, p.248. René REYDELLET, La protection..., Op.cit p.89

³¹¹¹ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.155. Publications de la Cour, CPJI, Série C, n°3, vol. 1^{er}, p.446 (Conseil) et arrêt, Série A, n°6, pp.14-15 (Cour) ; Athanase MOSKOV, Ibid, p.155 (nbp 2 et 3). La Cour ayant pour l'auteur préférée « l'esprit à la lettre des chartes minoritaires » (p.680) qu'une « interprétation qui dépouillerait le Traité des Minorités d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise » ; ³¹¹¹ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.680

ordonnances rendus de 1922 à 1937³¹¹², ce ratio reste assez faible concernant les minorités. Les conditions restrictives de saisine expliquent ces difficultés. L'action auprès de la CPJI ne peut être déclenchée que par un État membre individuellement³¹¹³. Le recours est toujours « contre l'État tenu par le traité ; elle ne peut pas l'être par lui contre le Conseil », État lié « est toujours défendeur »³¹¹⁴. La doctrine majoritairement regrette cette mise à l'écart de la Cour³¹¹⁵ qui jouit, selon Nathan Feinberg, « auprès des peuples d'une réputation d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance »³¹¹⁶. Les règles applicables en matière contentieuse visée au chapitre III du Statut est élaborée non « sans difficulté ». L'article 40 introduit une innovation importante pour le droit international public en permettant l'ouverture de l'instance prévue à l'article 40 sur saisie unilatérale de la Cour³¹¹⁷. La procédure organisée par l'article 43 comprend une phase écrite et une phase orale³¹¹⁸. A la différence des délibérations qui restent secrètes (article 54), les débats sont publics (article 46 du Statut). La Cour peut aussi prendre en vertu de l'article 41 des mesures conservatoires³¹¹⁹, elle peut également (article 48 à 52 du Règlement)³¹²⁰. L'arrêt de la Cour qui est obligatoire pour les parties³¹²¹ (article 13 alinéa 4 du Statut) doit être motivé (article 56 du Statut et 62, 7° du Règlement)³¹²². Aucun recours n'est possible (article 60³¹²³ du Statut).

La doctrine envisage l'hypothèse d'un conflit de compétence entre le Conseil et la Cour lié à la « concomitance, dans la même matière, des deux compétences ». S'il n'y a pas de réponse claire sur cette question, il est possible de dire « que les deux procédures sont nettement distinctes, et que l'accès à la Cour n'est pas subordonné à

³¹¹² Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.240

³¹¹³ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.153. Arthur de BALOGH, *L'action...*, Op.cit, p.266

³¹¹⁴ Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.242

³¹¹⁵ L'intervention « fréquente » de la Cour est selon lui « désirable voire indispensable » ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.694. La « possibilité d'un recours juridictionnel » offert aux États à minorités aurait mieux garanti la sagesse escomptée du Conseil » ; Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.243

³¹¹⁶ Selon Nathan Feinberg, « plus actif sera son rôle dans le contrôle du système des mandats et du régime des minorités, plus grande sera la garantie que les droits et les libertés, reconnus [...] seront réellement respectés » ; Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.702

³¹¹⁷ Lorsque la compétence de la Cour est obligatoire ou lorsque la partie défenderesse a reconnu la juridiction de la Cour

³¹¹⁸ La phase orale est facultative pour la procédure dite sommaire (articles 67 à 69 du Statut) ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.246

³¹¹⁹ Ces mesures ne sont que temporaires et ont pour objectif de « sauvegarder les droits, objet du différend dont la Cour est saisie » (SDN, ordonnance du 29 juillet 1933, affaire réforme agraire polonaise et la minorité allemande (série A/B, fasc. 58) ; Louis CAVARE, *Ibid*, p.245

³¹²⁰ Louis CAVARE, *Ibid*, pp.243-245

³¹²¹ Série A, n°46, *Affaire zones franches*, arrêt du 7 juin 1932, p.138

³¹²² C'est « pour cette raison que la CPJI insiste sur l'autorité de la chose jugée qui s'attache à ses sentences » ; Louis CAVARE, *Ibid*, pp.246-247

³¹²³ L'article 60 doit être associé à l'article 61 du Statut et de l'article 66 du Règlement

un recours préalable au Conseil »³¹²⁴. En effet, le recours à la Cour est « une voie nouvelle ouverte » aux membres du Conseil et que la clause de garantie³¹²⁵ « n'indique pas une préférence pour une des procédures ». En 1928, le Conseil ajourne l'examen d'une pétition relative aux questions scolaires en Haute-Silésie jusqu'au rendu de la décision de la Cour saisie par la partie Allemande pour l'interprétation des articles 106 et 131 de la Convention de Genève³¹²⁶. Mais, il est possible de déduire de l'avis n°6 que toutes les options restent ouvertes : « l'alinéa 3, suivant ses termes mêmes, sert à compléter l'alinéa 2, mais ne peut nullement s'y substituer [...] ne saurait constituer une raison empêchant le Conseil de s'acquitter de ses devoirs, aux termes de l'alinéa 2 »³¹²⁷.

Pourtant, il ne semble pas qu'il existe de risque de conflit entre les deux organes, « le Conseil reconnaît en fait que dans certaines circonstances », une affaire devant la Cour « peut pratiquement influencer et même déterminer son développement devant le Conseil ». De plus selon Athanase Moskov, « aussi longtemps » que le Conseil n'a pas pris de décision à l'unanimité, « le recours à la Cour permanente est, dans l'esprit même des traités de minorités, la voie normale »³¹²⁸. Enfin, l'hypothèse qui est « peu vraisemblable »³¹²⁹ selon laquelle la Cour est saisie après que le Conseil ait déjà tranché le litige reste théorique. Cela supposerait qu'un membre ayant décidé à l'unanimité de la décision revienne sur sa position pour saisir la CPJI³¹³⁰.

C. *Les sanctions de l'article 16 du Pacte de la SDN*

Les innovations apportées au titre de la protection internationale des minorités posent la question du caractère exécutoire des décisions prises par la Cour et/ou le Conseil. Mais, les principales stipulations des traités de minorités restent muettes sur ce point. La rédaction trop générale n'apporte aucune réponse sur les mesures appropriées à prendre, ni sur les modalités de mise en œuvre. Cette question a

³¹²⁴ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, pp.673-674. La « compétence exclusive » du Conseil n'existe pas » ; Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.157 et 162. Georges SCHELLE, Précis de..., 2^{ème} partie, Op.cit, pp.250-251

³¹²⁵ Mirosław GONSIOROWSKI, Société..., Tome II, Op.cit, p.88

³¹²⁶ JO SDN, 1928, p.159

³¹²⁷ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.157-159

³¹²⁸ Athanase MOSKOV, Ibid, p.160

³¹²⁹ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.678

³¹³⁰ Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, pp.161-162. De plus dans la pratique, « les membres du Conseil ne se sont pas montrés favorables à l'idée de recourir à la Cour » ; Mirosław GONSIOROWSKI, Société..., Tome II, Op.cit, p.89

d'ailleurs été l'un des principaux axes de négociation lors de la Conférence de la Paix. A ce titre, le projet français, qui est le « plus complet »³¹³¹, traduit l'inquiétude des autorités devant la menace d'une Allemagne revancharde. Deux chapitres sur cinq (les 2 et 3) sont consacrés exclusivement à la question des sanctions (diplomatique, juridiques, économiques, militaires). Le texte préconise aussi la création d'une force militaire collective³¹³² qui préfigure les futurs *Casques bleus* de l'ONU³¹³³.

La rédaction retenue dans le Pacte est peu ambitieuse. A l'article 16 (alinéas 1 à 4)³¹³⁴, le traité constitutif de la SDN prévoit la possibilité de recourir à de tels mécanismes de coercition³¹³⁵. C'est un très net progrès en comparaison avec le système de l'arbitrage. Toutefois, écrit Louis Cavaré, il « ne faut pas [l'] exagérer »³¹³⁶. Dans le cadre de la protection des minorités, seul le dernier alinéa de l'article³¹³⁷ qui prévoit l'exclusion d'un membre fautif, semble être applicable³¹³⁸ ; il est expressément mentionné qu'une telle mesure est dirigée contre « tout violateur du Pacte »³¹³⁹. Mais, pour une partie de la doctrine il semble que cette clause puisse être activée par le truchement de l'article 12 alinéa 2 du traité polonais qui laisse au Conseil une importante marge de manœuvre en tant « exécuter de la garantie »³¹⁴⁰. De plus, il existe aussi des « sanctions morales » par recours à l'opinion publique internationale³¹⁴¹. Ce procédé qui a les faveurs des contributeurs anglo-saxons, mais largement décrié par André Mandelstam³¹⁴², occupe « une place importante » dans les

³¹³¹ Miroslas GONSIOROWSKI, *Société...*, Tome II, Op.cit, p.396. Axel Serup, pp. 20-27. Le projet français contient « l'expression la plus détaillée et la plus radicale de l'idée d'action collective en cas d'infraction au droit international nouveau », Axel, p.18

³¹³² Le seul projet qui ne contenait aucune sanction c'est de Convention relative à une organisation juridique internationale, élaboré par les comités scandinaves (21 janvier 1919) ; Axel SERUP, *L'article 16 du Pacte et son interprétation dans le conflit Italo-Ethiopien*, Thèse pour le grade de docteur ès Sciences politiques, Université de Genève, Arthur Rousseau, Paris, 1938, 226 p, p.14 et p.19

³¹³³ Une idée défendue par Léon Bourgeois avant d'être reprise par le gouvernement français lors de l'élaboration du Pacte. Cette doctrine est élaborée par la commission interministérielle d'études pour la Société des Nations (CIESDN) est placée sous la présidence de Bourgeois. L'amendement proposé à l'article 8 devant doter la nouvelle organisation d'une force « permanente » capable de protéger la France de la menace Allemande, mais aussi un contrôle des armements pour assurer la sécurité collective des membres. Mais, cette idée « subi un échec en 1919 », la Charte des Nations Unies est « une sorte de revanche » ; Paul TAVERNIER, *Les Casques bleus*, PUF, Paris, 1996, 126 p, pp.8-11

³¹³⁴ Il existe une très grande ressemblance entre l'article 16 et l'article 2 du projet Phillimore ; Axel Serup..., p.20

³¹³⁵ Les sanctions sont prévues à l'article 16 du Pacte et « elles constituent un effort très intéressant réalisé par le Pacte » mais « qui a malheureusement échoué » ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.514

³¹³⁶ Ni « sous-estimer » ce qui « a été réalisé avec la SDN » ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, p.249

³¹³⁷ Article 16 alinéa 4 du Pacte : « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil »

³¹³⁸ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.188

³¹³⁹ Miroslas GONSIOROWSKI, *Société...*, Tome II, Op.cit, p.398

³¹⁴⁰ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.147

³¹⁴¹ Emile GIRAUD, « *La Société...* », Art.cit, p.61

³¹⁴² André Mandelstam comme l'ensemble de la doctrine française est sceptique sur ce procédé. Ainsi, en 1934 il écrit : « ce serait commettre une lourde faute d'optique que de considérer l'indignation soulevée dans l'opinion publique mondiale par

traités de 1919-1920³¹⁴³. Il peut prendre la forme de blâmes, qui sont prononcés à plusieurs reprises : par exemple le 17 avril 1935 suite au réarmement de l'Allemagne contrairement au traité de Versailles, le 18 mars 1936 après la dénonciation unilatérale du traité de Locarno ou lors de l'attaque Russe contre la Finlande³¹⁴⁴.

Cette procédure ne saurait « être considérée comme suffisante du point de vue des intérêts des minorités »³¹⁴⁵ en l'absence d'une véritable force coercitive. Elle met surtout en évidence les blocages de la SDN liés à la place accordée aux États qui restent soucieux de préserver leurs intérêts au sein de l'institution. Ainsi, l'effectivité des mesures prises reposent largement ces derniers, qui doivent exécuter de « bonne foi » les sanctions ; ce terme apparaît au 4^e alinéa de l'article 13 du Pacte³¹⁴⁶. De plus, les clauses pénales du traité de Versailles considéré comme un immense progrès en droit international, n'ont pas pu être mises en œuvre³¹⁴⁷.

Il s'agit d'une réminiscence de du droit international d'avant-guerre³¹⁴⁸. En effet, les hésitations du Conseil « à prendre des décisions en matière de minorités par crainte de [les] voir [...] non appliquées » s'explique selon Athanase Moskov par « l'insuffisance de l'organisation de la SDN »³¹⁴⁹. L'application des sanctions est rendue difficile par « le milieu social international » d'entre-deux-guerres³¹⁵⁰. Les crises dans l'affaire de Mandchourie, dans la remilitarisation de la zone rhénane, dans l'affaire d'Ethiopie³¹⁵¹ ou avec l'Allemagne ont largement mis en lumière les insuffisances des traités. En effet, la fragmentation³¹⁵² et l'imprécision des principales

l'attitude de l'Allemagne envers ses citoyens juifs, comme le signe d'un progrès décisif de l'idée d'intervention d'humanité [...] dans quelque temps la compassion du monde se lassera également à l'égard des Juifs » ; André MANDELSTAM, « Les dernières phases... », Art.cit, pp.97-98 cité in Jean-Baptiste JEANGENE VILMER, *La guerre...*, Op.cit, pp.105-106

³¹⁴³ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.115

³¹⁴⁴ Ces sanctions peuvent se rapprocher « certaines protestations diplomatiques » ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.115

³¹⁴⁵ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.97

³¹⁴⁶ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome II, Op.cit, pp.249-250

³¹⁴⁷ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.115

³¹⁴⁸ S'il « existait, avant la création de la Société des Nations, des engagements internationaux (...) l'exécution de ces engagements était laissée à la bonne foi des États » ; Miroslas GONSIOROWSKI, *Société...*, Tome II, Op.cit, p.396. D'après Nicolas Politis, pour les membres de la SDN « il n'y a pas d'ailleurs pour eux d'obligation réelle d'agir » ; Nicolas POLITIS, *La justice...*, Op.cit, p.247

³¹⁴⁹ Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.147

³¹⁵⁰ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, pp.120-121

³¹⁵¹ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.516. Pourtant les 7 et 10 octobre 1935 les représentants au Conseil et à l'Assemblée de plus de 50 États reconnaissent « l'Italie en rupture de pacte et recommandé la formation d'une conférence d'États membres de la Société des Nations pour coordonner les sanctions à prendre sur la base de l'article 16 ». Dès le mois de juillet 1936, les sanctions économiques et financières s'avèrent impuissantes pour modifier le cours des événements et les États se prononcent pour l'abandon des sanctions. Cette inefficacité peut s'expliquer par les risques de dégradation de la situation ; Charles de VISSCHER, *Théories...*, Op. 80. Emile GIRAUD, « La Société... », Art.cit, p.61

³¹⁵² Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.515

stipulations, le « caractère exceptionnel » des sanctions en droit international³¹⁵³ et la place accordée à la souveraineté des États³¹⁵⁴ ont largement contribué à les rendre inapplicable. Pourtant, il semble que la principale raison soit à rechercher par la remise en cause de la légitimité du nouvel ordre international qui devait se perfectionner³¹⁵⁵ : pour Pascal, « la justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique ».

§2. Diagnostic d'un échec annoncé

Les gouvernements entendent « garder leur faculté de manœuvre » et « seuls, ils ont, les uns l'idolâtrie, les autres le fétichisme de la souveraineté [...] Là est la cause profonde du triple échec -désarmement, arbitrage, sécurité- qui depuis le rejet du Protocole de 1924, frappe lentement, mais sûrement, d'un discrédit croissant l'œuvre de Genève »³¹⁵⁶. Le constat, fait par Louis Le Fur en 1937, est largement partagé par la doctrine française, qui dresse dès les années 1920 un constat lucide sur les difficultés qui surviendront³¹⁵⁷ (A). Ainsi, en 1929, Aristide Briand qui est ministre des Affaires étrangères (1926-1932³¹⁵⁸), résume ces difficultés : il doit assurer une conciliation entre « un droit sacré, tel qu'il résulte de certains traités, et qui est le droit des minorités, avec l'obligation de respecter ce qui est le fondement de l'institution de Genève, c'est-à-dire le principe de la souveraineté des États qui en font partie »³¹⁵⁹. La doctrine identifie la principale cause de l'échec du système de garantie, par la trop grande place accordée à la volonté des États. Déçus par un internationalisme trop lâche, l'idée d'une régionalisation de la SDN apparaît comme

³¹⁵³ Cette idée semble confirmée par l'affaire dite du *I'm Alone* ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.121

³¹⁵⁴ Le Pacte « n'interdit pas le recours à la force (...) il autorise implicitement, *a contrario*, la guerre en tant qu'*instrument de politique internationale*. Il laisse chaque État déterminer l'existence ou non d'une agression » ; David CUMIN, *Le droit...*, Op.cit, vol.1, p.89

³¹⁵⁵ Plus « l'ordre international se perfectionnera » et plus les effets des sanctions « seront admis par le Droit positif comme conséquence nécessaire et inévitable des actes illicites » ; Athanase MOSKOV, *La garantie...*, Op.cit, p.186. Mais, « tout ordre normatif considéré comme légitime aura une chance beaucoup plus grande de se réaliser qu'un ordre normatif dont la légitimité est mise en doute ou même contestée par une partie considérable de ceux auxquels il s'adresse » ; Hans MORGENTHAU, « Théorie... », Art.cit, p.502. « Une société de quarante et une nations formée par conséquent entre États souvent hostiles les uns par rapport aux autres et parvenus à des degrés de civilisation tout à fait inégaux ne peut imposer aucune obligation stricte à ses membres » ; Bernard LAVERGNE, *Le principe...*, Op.cit, p.202

³¹⁵⁶ Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, pp.468-469 (90)

³¹⁵⁷ Les différents auteurs prennent la mesure de la gravité des événements qui se jouent en Europe durant les années 1920 et 1930. Pourtant, cette crise protéiforme (économique, sociale, identitaire, nationale...) qui laisse présager le pire, ne prépare pas aux horreurs qui surviendront

³¹⁵⁸ Il sera président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du 29 juillet au 22 octobre 1929

³¹⁵⁹ Procès-verbal, 55^e Session du Conseil, 3^e séance, Madrid, 13 juin 1929 ; Cité in Georges SOFRONIE, *La procédure...*, Op.cit, p.15

la seule alternative pour dépasser les difficultés (B) : La société européenne « ne souffre pas d'une domination extérieure, mais des vexations que lui imposent les souverainetés locales », écrira à ce titre, le professeur Jacques Lambert³¹⁶⁰.

A. *La souveraineté des États en question*

La Grande guerre marque, selon le professeur James Wilford Garner, « une réaction grandissante contre la conception traditionnelle de la souveraineté nationale », qui était jusqu'alors, élevée comme la « base essentielle » du droit international³¹⁶¹. En effet, cette théorie qui donne à l'État la capacité de « déterminer sa propre compétence » avec comme seule limitation « sa propre liberté »³¹⁶², et largement défendue avant 1914, devient, pour la doctrine majoritaire, la manifestation d'un archaïsme persistant³¹⁶³. Ce revirement³¹⁶⁴ s'explique par la tragédie de la guerre qui a mis en évidence les limites de cette interprétation : l'interdépendance croissante entre les États, mais aussi à l'expérience du feu d'une génération de juristes, qui sont pour une partie d'entre eux d'anciens combattants³¹⁶⁵. Le professeur de l'Université d'Illinois reprend une formule qu'il emprunte à l'un de ses confrères, Dickinson, publié dans un article rédigé en 1927 dans la *Michigan Law Review*: la souveraineté de l'États est « une excuse de vanité, un subterfuge de l'ambition égoïste et un masque à l'ignorance dans les relations internationales »³¹⁶⁶.

³¹⁶⁰ Jacques LAMBERT, *Les nations...*, Op.cit, p.7

³¹⁶¹ James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.698. Charles de VISSCHER, « Contribution à l'étude des sources du droit international », in *Recueil d'études sur les sources du Droit en l'honneur de François Gény*, Tome III, *Les sources des diverses branches du Droit...*, pp.391-399, p.392. « Jusqu'en 1914 le droit international est sous le signe de Vattel et sa grande formule c'est celle de l'indépendance des États » ; Albert de LA PRADELLE, « La justice... », 1^{re} leçon, Art.cit, p.11. Léon DUGUIT, *Souveraineté et liberté. Leçons faites à l'Université de Columbia (New York) : 1920-1921*, Félix Alcan, Paris, 1922, 208 p, p.115. « La notion de la souveraineté a, depuis trois siècles, dominé la construction scientifique du droit international » ; Nicolas POLITIS, *Les nouvelles...*, op.cit, p.18

³¹⁶² James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.698

³¹⁶³ James Wilford GARNER, *Ibid*, p.699. Pour Nicolas Politis, « il y a, à l'heure présente, un vif contraste entre les conditions de la vie des peuples et certains principes qu'on avait jusqu'ici l'habitude de mettre à la base du droit international. L'ensemble de ces principes apparaît comme un vêtement trop étroit pour un corps devenu plus large » ; Nicolas POLITIS, *Les nouvelles...*, op.cit, p ;5

³¹⁶⁴ Jean MORELLET, « Le principe de la souveraineté de l'État et le droit international public », *RGDIP*, 1926 tome XXXIII, pp.104-119

P.104 : avec la guerre le droit international a subi « un trouble profond » et c'est « à tort qu'on a parlé d'une faillite du Droit international », mais « il est vrai que cette science, emprisonnée dans des cadres vermoulus, doit se libérer des formules qui entravent son développement et maintien les idées en retard sur les faits »

p.117 : la souveraineté de l'État « constitue une survivance abstraite d'une notion qui n'a jamais été clairement définie et qui apparaît en complète contradiction avec l'évolution de la société internationale », même si la majorité de la doctrine ne partage pas cette thèse aussi radicale, simplement le caractère absolu qui est remis en cause.

³¹⁶⁵ L'exemple de René Cassin est particulièrement illustrant. Le jeune professeur engagé au sein des associations d'anciens combattants et militant pacifiste portera toute vie les séquelles de la guerre

³¹⁶⁶ Cité un James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.700

Le droit international d'après-guerre entérine les progrès réalisés³¹⁶⁷. Le système de protection des minorités imposé à certains États, « ou lors de leur accession à la Société », est un exemple « remarquable de l'acceptation conventionnelle d'une grave restriction de souveraineté »³¹⁶⁸. De plus, de nombreuses décisions peuvent ainsi être prises par l'Assemblée et au Conseil à la majorité simple (article 4 alinéa 2, article 5 alinéa 2, article 6 alinéa 2, article 15 alinéas 4 et 10, article 26 alinéa 1^{er} du Pacte). Elle permet à la SDN d'être plus autonome³¹⁶⁹, au sein d'une société internationale qui se complexifie³¹⁷⁰. Ainsi, la « compétence exclusive » laissée aux États par l'article 15 alinéa 8³¹⁷¹ du Pacte, doit être interprétée, selon certains auteurs³¹⁷², comme une limitation de la liberté accordée aux États. L'argument qui accorde à cette clause un caractère largement attributif, peut être dégagé de de l'avis de la CPJI sur les décrets de nationalité³¹⁷³. Il donne une interprétation qui ouvre au droit international la possibilité de contrôle élargi³¹⁷⁴.

³¹⁶⁷ Pour Alejandro Alvarez, « loin d'avoir à déplorer ce qu'on appelle aujourd'hui la catastrophe du droit international, l'humanité tout en regrettant la guerre n'aura plus tard qu'à s'en féliciter » ; cité in Viktor SUKIENNICKI, *La souveraineté des États en Droit international moderne*, A. Pedone, Paris, 1927, 423 p, pp.255-256

³¹⁶⁸ Jean RAY, *Commentaire...*, Op.cit, p.60

³¹⁶⁹ D'après Georges Scelle, la reconnaissance exclusive de la règle de l'unanimité « impossible tout révisionnisme » ; Georges SCELLE, *Répétitions...*, Op.cit, p.160

³¹⁷⁰ Le Secrétariat de la SDN enregistre « en moyenne à peu près 200 traités par an » écrit en 1927 Viktor Sukiennicki. C'est « la meilleure preuve de l'évolution de la communauté internationale dans un sens opposé aux aspirations des apologistes du principe de souveraineté étatique » ; Viktor SUKIENNICKI, *La souveraineté...*, Op.cit, pp.232-233. En effet, la règle de l'unanimité ne permet pas de « dégager une volonté sociale coïncidant avec la volonté individuelle de tous les membres ». Elle sclérose l'organisation ; Georges-Tibère ELES, *Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe, doctorat en droit, Université de Genève, Faculté de droit, A. Pedone, Paris, 1935, 279 p, p.1*

³¹⁷¹ Article 15 alinéa 8 : « si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution »

³¹⁷² Pour Jean Ray, « de quelque façon qu'on l'interprète, il [l'article 15 alinéa 8] constitue une pièce essentielle du Pacte » ; Jean RAY, *Commentaire...*, Op.cit, p.59

³¹⁷³ Avis consultatif de la CPJI, 7 février 1923, affaire des Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, série B, n°4, p.24

³¹⁷⁴ En 1921, devant l'arrivée massifs d'Européens non français, dans ses protectorats, redoute à termes, une remise en cause de son autorité dans ses territoires nord-Africains. Pour y remédier des décrets de nationalité sont édictés : l'un par le président de la République française, l'autre par le Bey tunisien ou le par le Sultan du Maroc. Cependant, aux protestations formulées par le gouvernement britannique, dont la population maltaise était nombreuse en Tunisie, le gouvernement français fait valoir « la clause de compétence exclusive » de l'article 15 alinéa 8 du Pacte de la SDN. Le différend porté devant l'organisation genevoise est porté, par la Conseil, pour avis devant la CPJI. Toutefois, pour Nathaniel Berman, il ne faut pas voir dans cette affaire d'un côté, un État (britannique) défenseur de l'internationalisme et de l'autre, l'État français fer de lance « d'une conception souverainiste bornée », car les deux gouvernements ont fondé leurs arguments sur le droit international ; Nathaniel BERMAN, *Doctrine(s)*, A. Pedone, Paris, 2008, 476 p, pp.279-281 et pp.288-289. D'après Eliane Feifer qui soutien en 1936 une thèse sur le « domaine réservé », les auteurs de l'article 15, « les rédacteurs du Pacte n'ont pas vu dans l'alinéa 8 de l'article 15 un raisonnement juridique bien clair. Ils ont simplement cherché un moyen pour les États d'échapper dans certains cas à la compétence de l'organisme international dans un but essentiellement politique » ; Eliane FEIFER, *Le domaine réservé (étude de pratique et de jurisprudence internationales)*, thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Imp. Les Presses Modernes, Paris, 1937, 179 p, p.36. Cette compétence de l'État serait « relative ». En l'espèce, la Cour ne se prononce pas sur le fond de l'affaire ; Louis LE FUR, *Précis de...*, Op.cit, pp.508-510 (§841). Pour la compétence du chef de l'État comme « législateur de droit commun aux colonies » ; voir René MAUNIER, *Répétitions écrites de Législation coloniale. D'après les Cours et sous le contrôle de M. Maunier : 1931-1932, Les Cours de Droit, Paris, 1932, 306 p, p.178*

Autrement dit, le périmètre d'action laissé aux États pour régler leurs « propres affaires domestiques »³¹⁷⁵ serait apprécié *in concreto* par le Conseil de la SDN.

Pour Louis Le Fur, le droit international est pris dans un conflit entre ces deux tendances irréconciliables : le « nationalisme » et « l'internationalisme »³¹⁷⁶. En effet, dans sa plaidoirie devant la CPJI, La Pradelle estime que les sacrifices consentis par les États lorsqu'ils rentrent dans la SDN, restent relatifs³¹⁷⁷. Le maintien de la règle de l'unanimité³¹⁷⁸, à l'article 5 alinéa 1^{er} du Pacte par exemple, témoigne de l'importance qu'occupent encore les États au sein de l'organisation³¹⁷⁹. D'ailleurs, la pratique du Conseil, notamment en matière de protection des minorités, aura aussi largement favorisé cette liberté. Or, ces concessions apparaissent aussi comme les seules capables de faire accepter les de telles sujétions.

Confrontée à ces contradictions, la doctrine s'interroge sur la nature réelle de la SDN³¹⁸⁰. Selon Georges Tibères Elès qui a soutenu une thèse de doctorat sur le principe de l'unanimité, l'institution peut être qualifiée de « collectivité internationale organisée », « superétatique » par nature, mais « ce qui ne veut point dire qu'elle constitue une *super État* »³¹⁸¹. Cette dernière observation est largement partagée par l'ensemble des universitaires³¹⁸². Pour l'opinion juridique dominante, il ne s'agit pas d'un « État universel » qu'il soit qualifié d'État « mondial »,

³¹⁷⁵ James Wilford GARNER, « Le développement... », Art.cit, p.701, /// Eugène TITEANO, La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des États, thèse pour le doctorat Sciences politiques et économiques, Faculté de Droit, Université de Paris, Jouve & Cie, Paris, 1925, 174 p, p.67

³¹⁷⁶ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.3

³¹⁷⁷ Cité in Viktor SUKIENNICKI, La souveraineté..., Op.cit, p.296. Arnold-Arthur FLEÏCHER, L'analyse juridique du Pacte de la Société des Nations, thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de Droit, éd. La vie universitaire, Paris, 1922, 155 p, p.121

³¹⁷⁸ Charles CHAUMONT, La sécurité des États et la sécurité du monde, LGDJ, Paris, 1948, 158 p, p.56

³¹⁷⁹ Georges-Tibère Elès, Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe, doctorat en droit, Université de Genève, Faculté de droit, A. Pedone, Paris, 1935, 279 p, p.3. La règle de l'unanimité « pratiquement elle rendra les décisions très difficiles » de telles faiblesses se sont manifestées avant 1914. Juridiquement, « ses conséquences ne sont pas moins importantes ». Elle marque « le respect absolu de l'Indépendance des États » et rejoint le droit international d'avant 1919 ; Louis CAVARE, Le droit..., Tome I, Op.cit, p.508

³¹⁸⁰ La nature juridique de la nouvelle organisation, « a fait le sujet de beaucoup de discussions » selon Louis Le Fur ; Louis LE FUR, Précis..., Op.cit, p.155 (§308)

³¹⁸¹ Georges-Tibère Elès, Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe, doctorat en droit, Université de Genève, Faculté de droit, A. Pedone, Paris, 1935, 279 p, p.20

³¹⁸² Lors d'une Conférence devant des officiers, Larnaude précise que la SDN n'est pas un « Super-État », elle est « avant tout politique » dotée « d'attributions multiples » ; Ferdinand LARNAUDE, La Société des Nations. Conférences faites à MM. les officiers du Centre des Hautes Etudes militaires de l'Ecole Supérieure de Guerre et de l'Ecole Supérieure de Marine les 20, 28 février et 12 mars 1920, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920, 84 p, p.4. Louis LE FUR, Précis..., Op.cit, p.155 (§308). Cette idée est aussi reprise par le représentant de l'Empire britannique, Lord Curzon : « on a quelquefois dit que la Société des Nations impliquait l'institution d'un super-État et d'une super souveraineté. Le nom même de la Société des Nations devrait suffire pour écarter cette fausse conception » ; cité in Jean Ray, Commentaire..., Op.cit, p.56

« supranational », « supe État » ou « [d'] État d'États »³¹⁸³. En effet, pour Jacques Lambert, professeur à l'Université de Lyon, la SDN ne peut, « en aucun cas », être considérée « actuellement » comme une fédération, malgré des ressemblances formelles³¹⁸⁴. En effet, à plusieurs reprises, le Conseil a dû s'incliner devant leur volonté³¹⁸⁵. Selon lui, la SDN n'est qu'une conférence diplomatique qui ne se distingue de celles qui l'ont précédées que par la périodicité de ses réunions et la permanence de son secrétariat »³¹⁸⁶. Georges Scelle qui partage les critiques estime qu'elle est une institution « très conservatrice et timorée [...] du point de vue doctrinal », elle reste « classique » et forme « exclusivement une société d'États »³¹⁸⁷.

Une partie de la doctrine semble trouver dans l'appellation anglo-saxonne, « League of nations », une idée plus fidèle à la nature réelle de l'organisation, que le nom français³¹⁸⁸. Contrairement au terme de « société » qui peut « induire en erreur », avec la référence à la ligue (« *League* ») « le doute n'est pas possible ». Ce n'est « jamais qu'un groupement à buts limités » avec des objectifs à atteindre et c'est dans ce sens d'après Larnaude qu'il « faut prendre la Société des Nations »³¹⁸⁹. Or, pour une partie de la doctrine qui refuse de lui reconnaître une nature confédérale³¹⁹⁰, elle ne correspond en rien à ce qui existe déjà ni État fédéral ni Confédération, ni Union³¹⁹¹, elle a une identité propre, *sui generis*³¹⁹².

B. L'engagement européen des professeurs de droit

A la fin des années 1920, la crise que traverse l'Europe est protéiforme : elle est économique, sociale, identitaire, nationale et démocratique. Après l'échec des

³¹⁸³ Il « était beaucoup plus facile de dire ce que la Société des Nations n'était pas, plutôt ce qu'elle était » ; Viktor SUKIENICKI, *La souveraineté...*, Op.cit, p.268

³¹⁸⁴ Jacques LAMBERT, *Les nations...*, Op.cit, p.156. Georges SCELLE, *Répétitions...*, Op.cit, p.163. « Malheureusement notre Société des Nations ne constitue même pas [...] une ligue fédérale » ; Bernard LAVERGNE, *Le principe...*, op.cit, p.150

³¹⁸⁵ Voir sur ce point, Jean RAY, *Commentaire...*, Op.cit, pp.56-57

³¹⁸⁶ Jacques LAMBERT, *Les nations...*, Op.cit, p.159

³¹⁸⁷ Georges SCELLE, *Répétitions...*, Op.cit, p.161. Pour Louis Cavaré, elle a une nature essentiellement « contractuelle » ; Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.516. Georges SCELLE, *Le Pacte...*, op.cit, p.372

³¹⁸⁸ Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit, p.516. Louis LE FUR, *Précis...*, Op.cit, p.158 (§313). Ferdinand LARNAUDE, *La Société...*, Op.cit, pp.4-5

³¹⁸⁹ Ferdinand LARNAUDE, *Ibid*, p.5

³¹⁹⁰ Ferdinand LARNAUDE, *Ibid*, p.5. Louis LE FUR, *Précis...*, Op.cit, p.157 (§311). Louis CAVARE, *Le droit...*, Tome I, Op.cit p.517. A la différence de Georges Scelle : la SDN est « une vaste confédération d'États » qui présente des « caractères bâtard, dû à l'équivoque politique » qui pèse « sur sa formation » ; Georges SCELLE, *Répétitions...*, Op.cit, pp.163-164. La SDN « n'est pas la seule confédération dont les débuts fort humbles ont été entravés par la mauvaise volonté des membres » et prend l'exemple des États-Unis ; Jacques LAMBERT, *Les nations...*, Op.cit, p.161

³¹⁹¹ LARNAUDE, *La Société...*, Op.cit, p.5

³¹⁹² Louis LE FUR, *Précis...*, Op.cit, p.159 (§313). Pour Jean Ray, la SDN est un « organe de la communauté internationale » ; Jean RAY, *Commentaire...*, Op.cit, p.70

accords de Locarno³¹⁹³, « surtout par déception de l'universalisme qui reste trop chaotique dans son application », de nombreux juristes, qui occupent une place « de plus en plus importante dans le débat public »³¹⁹⁴, « se rallient à l'idée européenne »³¹⁹⁵ ; même si d'un point de vue intellectuel, le projet est déjà ancien³¹⁹⁶. De plus, depuis le refus des Américains de ratifier le traité de Versailles³¹⁹⁷, la composition du Conseil SDN, lui-même, semble plaider en faveur d'une telle réforme : à l'exception du Japon, les principales Puissances sont toutes européennes³¹⁹⁸. Mais, cet engagement est d'abord confidentiel :

« A vrai dire, écrit Gide en 1921, la question d'Europe préoccupe bien peu les esprits – ou plus exactement : ne préoccupe qu'un bien petit nombre d'esprits »³¹⁹⁹.

Toutefois, les années 1923-1924 marquent une première étape, « dans la foulée des premières désillusions de l'après-guerre [...] et le retour des vieilles querelles entre Etats européens »³²⁰⁰. A Vienne, le comte Richard Coudenhove-Kalergi crée le mouvement Paneurope³²⁰¹, qui connaît un formidable succès dans l'espace danubien démembré³²⁰². Cet activisme est aussi relayé par de nombreux intellectuels³²⁰³ et par les milieux économiques³²⁰⁴.

³¹⁹³ Joseph BARTHELEMY, « Après Locarno : vers les États-Unis d'Europe », *RPP*, 1925, p.255

³¹⁹⁴ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », *Art.cit.*, p.8

³¹⁹⁵ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes au regard... », *Art.cit.*, p.16. Pour Jacques Lambert, « depuis le jour de sa fondation, la Société des Nations évolue dans un sens que n'avait pas prévu ses fondateurs, du fait du refus d'un certain nombre d'États de participer à ses travaux » ; Jacques LAMBERT, *Les nations...*, *Op.cit.*, p.170. Pour le journaliste et diplomate, Auguste Gauvain, « il était clair pour les observateurs attentifs que les fondateurs de la SDN avaient trop célébré les services illimités et universels qu'elle était appelée à rendre, qu'ils avaient provoqué des illusions suivies de déception » ; Auguste GAUVAIN, « Le projet d'Union fédérale européenne de M. Briand », *L'Esprit International*, 1930, n°13, pp.375-386, p.376. Pour l'Europe, « ne pas s'unir, c'est abdiquer » ; Gaston RIOU, *Europe, ma Patrie*, Librairie Valois, Paris, 1928, 184 p, p.29

³¹⁹⁶ Emile BOREL, « Les États-Unis d'Europe », *L'Esprit International*, 1930, n°13, pp.3-20, p.3

³¹⁹⁷ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », *Art.cit.*, p.7

³¹⁹⁸ Cette « européanisation est si évidente que les défenseurs les plus enthousiastes de l'universalité de la Société des Nations se sont énergiquement opposés aux projets d'Union européenne, sous prétexte que la Société des Nations est déjà si exclusivement occupée des affaires européennes que si on créait un organisme spécialisé pour en connaître, elle n'aurait plus rien à faire » ; Jacques LAMBERT, *Les nations...*, *Op.cit.*, p.171

³¹⁹⁹ Cité in Yannick Muet, *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Economica, Paris, 1996, p.16

³²⁰⁰ Yannick MUET, *ibid.*, p.16

³²⁰¹ Un an après la sortie du livre éponyme

³²⁰² Yannick MUET, *ibid.*, pp.18-19

³²⁰³ Ce mouvement est porté, par exemple, par : Romain Rolland, Heinrich Mann, Stefan Zweig et Jules Romains

³²⁰⁴ Les milieux économiques européens sont « frappés par la prospérité économique » américaine « au lendemain du conflit ». Une partie « des économistes et industriels » européens militent activement « pour la suppression des barrières douanières en Europe » : en 1925 est créé l'Union douanière européenne (UDE) autour de Charles Gide, d'Yves Le Trocquer et d'Henri Truchy. En 1926 est fondé l'Entente internationale de l'Acier (« Cartel de l'Acier ») dirigé par Emile Mayrisch, avec comme membres, au 20 septembre 1926 : l'Allemagne, la France, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre ; Yannick MUET, *ibid.*, pp.20-21. Jean-Luc CHABOT, *L'idée...*, *op.cit.*, p.112

Dans une étude fournie sur l'idée européenne durant l'entre-deux-guerres, Jean-Luc Chabot, estime que les ouvrages et articles publiés pour 1919-1939 excéderaient, « le millier » d'unités³²⁰⁵.

Les juristes qui ont mis en évidence, dès 1919, les insuffisances de la SDN³²⁰⁶ qui accorde une place trop importante aux Etats³²⁰⁷, se saisissent eux-aussi de cette question. Cependant, dans ces travaux, la problématique minoritaire n'est que peu évoquée, sinon totalement absente. Pourtant, en essayant de remédier aux défaillances structurelles qui annihilent l'organisation³²⁰⁸, la doctrine internationaliste cherche à résoudre les risques qui font peser sur la paix « tous les faux mal éteints » de la Première guerre³²⁰⁹. Pour Louis Le Fur, qui partage l'anxiété de ses confrères, une nouvelle guerre européenne entrainerait « la ruine complète de l'Europe » et celle « de la civilisation même »³²¹⁰ : « comme, en définitive, c'est en Europe que réside l'avenir de la paix ou de la guerre universelles »³²¹¹, la réponse doit être régionale.

Ainsi, l'Union européenne apparaît comme « une solution nécessaire », sinon l'Europe risque de marcher « à [s]a ruine ». Elle apparaît comme la seule réponse crédible pour échapper à un désastre économique et militaire³²¹² : « je crois, défend Larnaude devant l'Union juridique internationale, qu'on pourrait aider beaucoup la SDN en la déchargeant de soins qu'elle peut s'épargner »³²¹³. En effet, selon Georges Scelle et Boris Mirkine-Guetzevitch, c'est par « un mécanisme européen perfectionné, allégé, accéléré à l'intérieur de la SDN » que son action pourra être revivifiée³²¹⁴.

³²⁰⁵ Jean-Luc CHABOT, L'idée d'Europe unie de 1919-1939, Université des Sciences sociales, Grenoble, 614 p, p. 13

³²⁰⁶ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.6

³²⁰⁷ Léon DUGUIT, Souveraineté..., op.cit, pp.121-122

³²⁰⁸ Il « faut sans répit, écrit Bernard Lavergne, nous acharner à construire entre démocratie de l'Europe occidentale dont les territoires sont limitrophes [...] un Sur-Etat véritable qui empiète sur nos orgueilleuses mais bien vaines souverainetés nationales » ; Bernard LAVERGNE, Le principe..., op.cit, pp.209-210

³²⁰⁹ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.10. Pour une partie de la doctrine, la question européenne est intégrée à une réflexion plus générale sur le droit international et la souveraineté ; Jean-Luc CHABOT, L'idée..., op.cit, p.207

³²¹⁰ Louis LE FUR, « Les conditions d'existence d'une Union européenne », RDI, 1930, pp.71-p.96. Le diagnostic livré par Georges Scelle est identique. Le professeur évoque en 1930 une « situation européenne malsaine et dangereuse » ; Georges SCELLE, « L'Union européenne et la XI^e Assemblée de la SDN », RPP, 1930, tome CXLV, pp.59-70, p.61

³²¹¹ Boris MIRKINE GUETZEVITCH, Georges SCELLE, *Documents de politique européenne. L'Union européenne*, Librairie Delagrave, Paris, 1931, 334 p, p.8

³²¹² Louis LE FUR, « Les conditions... », Art.cit, pp.71-73

³²¹³ Cité in Jean-Marie GUIEU, « Les juristes au regard... », art.cit, p.16

³²¹⁴ Boris MIRKINE GUETZEVITCH, Georges SCELLE, *Documents de...*, op.cit, p.8

Pourtant, les auteurs, qui sont nombreux à s'engager pour cette cause, n'ignorent pas les nombreux obstacles à la réalisation d'une telle union³²¹⁵. Trois d'entre elles peuvent être identifiées : l'opposition des États qui craignent d'être dépossédés³²¹⁶, le risque pour la survie de la SDN³²¹⁷, argument soulevé par de nombreux détracteurs, et « l'ignorance peuples, leur incompréhension à l'égard les uns des autres »³²¹⁸.

Sous l'impulsion du juriste chilien Alejandro Alvarez, l'Union juridique internationale (UJI) se penche dès 1926 sur ce projet de décentralisation de l'organisation, en prenant exemple sur l'Union panaméricaine³²¹⁹. Certains auteurs font valoir que l'article 21 du Pacte rend envisageable une telle possibilité au sein de l'organisation genevoise. En effet, l'article stipule :

« Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte ».

Cependant, c'est l'initiative d'Aristide Briand, qui donne en 1929, une impulsion déterminante au projet³²²⁰. De nombreuses revues scientifiques, thèses³²²¹ et articles de presse se font l'écho du mémorandum français de 1930. La perspective européenne est aussi largement intégrée dans de nombreux travaux qui ne traitent pourtant pas directement cette question. Ainsi, René Cassin, en 1930, introduit la question européenne dans l'un de ses cours à La Haye portant sur « la nouvelle

³²¹⁵ Georges SCHELLE, « Essai relatif à l'Union européenne », *RGDIP*, 1931, Tome XXXVIII, vol. V, pp.521-563, p.521

³²¹⁶ Yannick MUET, *Le débat...*, op.cit, p.111

³²¹⁷ Ce projet présente le risque de « vider la SDN de toute sa substance » ; Georges SCHELLE, « Essai... », art.cit, p.538

³²¹⁸ Louis LE FUR, « Les conditions... », Art.cit, pp.73-74

³²¹⁹ La condition posée est que toutes les organisations décentralisées soient « reliées entre elles et à l'organisation centrale universelle » ; Projet de Georges Scelle présenté en 1926 à la Fédération française des associations pour la SDN ; cité in Jean-Michel GUIEU, « Les juristes au regard... », Art.cit, pp.9-10. L'Europe « elle aussi, est un continent, avec ses intérêts propres, strictement européens, vis-à-vis de l'Amérique ploutocratique et de l'Asie en voie de bolchevisation » ; Marcel SIBERT, « La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925 », *RGDIP*, 1925, tome XXXII, pp.194-237, p.237

³²²⁰ Pourtant, Herriot déclarait déjà, le 25 janvier 1925, devant la Chambre : « Mon plus grand désir est de voir apparaître un jour ces Etats-Unis de l'Europe » ; cité in Yannick MUET, *Le débat...*, op.cit, p.31. Le « succès » de cette initiative se traduit par l'importance des publications. En effet, d'après les estimations de Jean-Luc Chabot, pour l'année 1929 : 29 ouvrages et 59 articles ; pour l'année 1930 : 38 ouvrages et 123 articles ; Jean-Luc CHABOT, *L'idée...*, op.cit, p.14

³²²¹ Par exemple, *La petite Entente et l'Union européenne* (Victor Ianculesco), *L'Union européenne* (Roger Manuel), *l'Essai sur le problème de l'Entente européenne* (Georges Ralli) ; Jean-Michel GUIEU, « Les juristes au regard... », Art.cit, p.11

conception du domicile dans le règlement des conflits de lois »³²²². Pour Jean-Michel Guieu qui a consacré plusieurs études sur cette question, les juristes ont « assez largement approuvé l’initiative » de Briand³²²³, dans la mesure où cette idée avait été « anticipée » par eux³²²⁴ ; même si la doctrine la juge encore insuffisante. Le Fur estime, comme Scelle³²²⁵, qu’il existe dans le texte du Quai d’Orsay, une « erreur tenace » : celle du « maintien absolu de la souveraineté des États sans aucune restriction »³²²⁶. Dans son ensemble, les auteurs déplorent les ambiguïtés³²²⁷ ou l’abstraction³²²⁸ d’un texte, qui répond surtout « à des préoccupations [...] diplomatiques »³²²⁹. Il s’agit, en l’espèce, « [d’] une sorte de dédoublement de la SDN »³²³⁰.

En 1930, l’Union juridique internationale élabore un projet d’Union régionale en 21 articles³²³¹ auquel collabore un aéropage de professeurs de droit tels Alvarez, La Pradelle, La Brière, Politis, Le Fur et Truchy. Pourtant, le texte proposé ne constitue pas une rupture fondamentale avec le texte présenté par le gouvernement français, au contraire, il semble même reprendre la structure et reproduire certaines de ses erreurs.

Il faudra du temps plaident Scelle et Mirkine-Guetzevitch : devant la résistance des gouvernements, « tout plan précis d’organisation européenne apparaît d’autant plus chimérique ou irréel qu’il est plus détaillé »³²³².

Cependant, même si le projet porté par Briand est étudié par la XI^e Assemblée de la SDN, la crise économique, les divergences sur les orientations plus politique ou économique lié au changement de personnel politique et au le renouvellement générationnel avec « la mort de Briand en 1932 et l’avènement d’Hitler en 1933,

³²²² Jean-Luc CHABOT, L’idée..., op.cit, p.221

³²²³ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.10. Pour Georges Scelle, la volonté de Briand « d’apporter un remède spécifiquement européen » aux difficultés que traverse le monde en 1930 « est d’une logique si évidente » ; Georges SCELLE, « L’Union européenne... », Art.cit, p.61

³²²⁴ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.10

³²²⁵ Jean-Luc CHABOT, L’idée..., op.cit, p.208

³²²⁶ Louis LE FUR, « Les conditions... », Art.cit, p. 76

³²²⁷ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.12. Georges SCELLE, « Essai... », art.cit, p.531

³²²⁸ D’après Charles Dupuis ; cité in Jean-Luc CHABOT, L’idée..., op.cit, p.209

³²²⁹ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », art.cit, p.12. « Les mêmes préoccupations d’ordre diplomatique, écrit Georges Scelle, ont engendré d’autres affirmations hasardeuses » ; Georges SCELLE, « Essai... », art.cit, p.531

³²³⁰ Boris MIRKINE GUETZEVITCH, Georges SCELLE, *Documents de...*, op.cit, p.16

³²³¹ Jean-Michel GUIEU, « Les juristes français... », Art.cit, p.14. UJI, « Exposé des motifs d’un projet d’Union internationale européenne », in UJI, Séances et travaux de l’Union juridique internationale, 7^e Session (1930), les éd. Internationales, Paris, pp.191-205, pp.196-205

³²³² Boris MIRKINE GUETZEVITCH, Georges SCELLE, *ibid*, p.9. La détermination des frontières de l’Union pose de nombreuses difficultés pratiques. L’idée d’une organisation fondée sur des cercles concentriques qui est développée par Francis Delaisi, séduit. Cette thèse repose sur l’existence de deux Europes : l’Ouest « du cheval vapeur » et l’Est « du cheval de trait » ; Jean-Luc CHABOT, L’idée..., op.cit, p.121

marquent ce revirement » : La politique internationale « ne se fait plus à Genève, mais à nouveau dans les capitales nationales » à Berlin, Paris, Londres et Rome³²³³.

³²³³ Jean-Luc CHABOT, *L'idée...*, op.cit, p.111

Conclusion du Chapitre 8 : Justice et compromis

Conformément aux engagements pris pendant la Grande Guerre, la paix devait reposer sur le droit : en substituant à la force, l'idée de responsabilité et de coopération. Cependant, dans la pratique, la très grande souplesse des articles des traités des minorités et du Pacte, adoptés en seulement quelques mois³²³⁴, accordent au Conseil une grande marge d'appréciation. Or, la composition de l'organe qui devient l'élément central de la nouvelle institution, a une nature « aristocratique » qui est destinée à préserver les intérêts des Puissances³²³⁵. Ainsi, la procédure d'application de la garantie laisse une très large place à l'appréciation politique de l'organe directif, au détriment des recours consultatifs et juridictionnels auprès de la CPJI³²³⁶.

Arthur de Balogh qui est considéré comme l'un des experts les plus qualifiés sur cette question évoque la « répugnance » du Conseil à saisir la Cour³²³⁷. En effet, la pratique a largement privilégié « les mécanismes juridico-politiques et dans ce cadre le règlement à l'amiable » au détriment de l'option juridictionnelle³²³⁸. Sur ce point, il s'agit d'un renoncement par rapport aux ambitions initialement affichées lors des négociations de la Paix. Pour Georges Scelle, « tel qu'il a été appliqué par le Conseil et le Secrétariat », le système de garantie « n'a pas produit les effets qu'on en pouvait espérer »³²³⁹. Ce dernier ajoute, « cette déformation politique du système juridique a eu pour cause essentielle la complaisance indulgente des gouvernants les uns pour les autres »³²⁴⁰.

Pour Louis Le Fur, le grand problème du droit international « moderne », c'est de parvenir à concilier ces deux forces contradictoires que sont les libertés consacrées et la souveraineté des États³²⁴¹. Ce constat est largement partagé par la doctrine. Michel Richard, écrit qu'une fois la paix revenue : « l'ordre ancien cherche encore à

³²³⁴ Alejandro ALVAREZ, La réforme du Pacte de la Société des Nations, Rapport présenté à la V^e Session de l'UJI (juin 1926), Union juridique internationale, Impr. Rapide du Centre, 1927, 149 p, p.24

³²³⁵ Arthur de BALOGH, L'action de ..., op.cit, p.124

³²³⁶ Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.697

³²³⁷ Arthur de BALOGH, L'action de..., Op.cit, p.89. Arthur de BALOGH, L'action de..., Op.cit, p.89. Charles ROUSSEAU, Droit..., Tome II, Op.cit, p.749

³²³⁸ Ivan BOEV, Introduction..., op.cit, p.55

³²³⁹ Georges SCELLE, Précis de..., op.cit, 2^e partie, p.252

³²⁴⁰ Georges SCELLE, ibid, p.252

³²⁴¹ Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.154 (§305)

déloger l'ordre nouveau »³²⁴². Ainsi, en l'absence des Etats-Unis, seuls capables d'agir en arbitre ou en modérateur, la CPJI devait être, par pragmatisme, écartée : le règlement des questions minoritaires ne donnera lieu, selon Ivan Boev, « qu'à quelques avis consultatifs, trois saisines de la Cour par voie contentieuse et à un seul arrêt rendu sur le fond »³²⁴³.

Le projet d'Union européenne témoigne de la volonté tenace des juristes, engagés activement en faveur de la paix, pour tenter de surmonter ces difficultés qu'elles soient politiques, économiques ou sociales³²⁴⁴. Mais, les juristes restent conscients des difficultés à surmonter : l'Union européenne « ne bénéficie pas, écrit Scelle, au même degré que la Société des Nations naissante du support mystique d'une opinion universelle bouleversée par le cyclone de 1914-1918 »³²⁴⁵.

Elle est aussi le témoin du sentiment de déclin et du pessimisme d'une génération. L'Europe devient une cause, autant qu'un exutoire, elle est le dernier espoir devant l'échec de l'internationalisme³²⁴⁶. Mais, comme pour la responsabilité pénale ou le régime des sanctions, ce travail reste jusqu'à la Seconde guerre mondiale, au stade du projet.

³²⁴² Michel RICHARD, *Le droit de...*, Op.cit, p.457

³²⁴³ Ivan BOEV, *Introduction...*, op.cit, p.55

³²⁴⁴ « Nous avons indiqué [...] que le Pacte a voulu établir une Société des Nations universelle, sans aucune distinction de continent ou de région [...] C'est une situation regrettable » ; Alejandro ALVAREZ, *La réforme...*, rap.cit, p.74

³²⁴⁵ Georges SCELLE, « *Essai...* », art.cit, p.521

³²⁴⁶ Yannick MUET, *Le débat...*, Op.cit, p.49

CONCLUSION TITRE 2 : LES DESEQUILIBRES D'UN MONDE

La souplesse des traités et la pratique, ont accordé à l'Etat un rôle déterminant dans la procédure de contrôle de la SDN, loin des vœux formulés pendant la guerre. Ce « vice » initial peut s'expliquer par les conditions particulières de son élaboration : les tractations sont rapides et les délégués nombreux. De plus, les traités relatifs aux minorités sont négociés par les Puissances victorieuses en dehors de l'organisation internationale, qui n'existe pas encore³²⁴⁷. Ainsi, pour chacune des conventions, le Conseil adopte une résolution « aux termes de laquelle il déclarait placer sous la garantie » de l'organisation les dispositions du traité³²⁴⁸. Le droit des minorités restera marqué par ce déséquilibre originel, lorsque les vainqueurs du conflit exerçaient une dictature de fait. Le droit des minorités souffrira aussi de cette absence de légitimité et de la bâtardise des mesures de sauvegarde.

Contrairement aux engagements pieux pris à la fin de la Grande Guerre, la mise en œuvre, par le Conseil, de la garantie d'exécution est soustraite à la procédure juridictionnelle et consultative exercée par la CPJI au profit de l'option politique et transactionnelle³²⁴⁹. Pour Georges Scelle, qui traduit ici l'opinion majoritaire de la doctrine, « l'on a si souvent regretté qu'il ne soit fait usage qu'exceptionnellement du recours » à la Cour³²⁵⁰ ; « il faut constater, ajoute-t-il, une véritable atrophie du droit » tel qu'il avait été conçu en 1919³²⁵¹. En effet, ni les personnes physiques, ni les gouvernements, incriminés ne peuvent saisir directement la Cour. Le droit de pétition, qui est introduit par le Conseil et l'Assemblée, dans le droit commun des minorités, malgré le silence des textes, est aussi largement anesthésié par les différents *filters*, qui empêchent une grande partie des plaintes d'être traitées par le Conseil et au droit de pétition d'être généralisé³²⁵². En matière de mandats, cette procédure est aggravée par l'exigence, pour sa transmission, de l'entremise de l'Etat mandataire. Certains auteurs, comme Jacques Fouques-Duparc, reconnaissent toutefois « des avantages indéniables », comme « la rapidité », au caractère

³²⁴⁷ Francesco CAPOTORTI, *Etude...*, rap.cit, p.21 (§106). Georges SCELLE, *Le Pacte...*, op.cit, p.249

³²⁴⁸ Francesco CAPOTORTI, *ibid*, p.21 (§106)

³²⁴⁹ Georges SOFRONIE, *La procédure...*, Op.cit, p.5

³²⁵⁰ Georges SCELLE, *Précis de...*, Op.cit, tome 2, p.251. David ERDSTEIN, *Le statut...*, Op.cit, p.185. Nathan FEINBERG, « La juridiction... », Art.cit, p.598

³²⁵¹ Georges SCELLE, *Précis de...*, op.cit, tome 2, p.251

³²⁵² Roser CUSSO, *La défaite...*, Art.cit, p.67

transactionnel de la mise en œuvre de la garantie³²⁵³. Pourtant, de nombreux juristes reprochent à l'organisation d'avoir manqué « d'impartialité » et de « neutralité » dans le règlement des différends qui lui ont été soumis³²⁵⁴. En effet, à partir de la deuxième moitié des années 1920, l'organisation semble même verrouillée, par le souci constant de protéger les intérêts des Puissances.

Pourtant, ces mécanismes constituent aussi, formellement et matériellement, un progrès pour le droit international³²⁵⁵. Pour les Etats obligés, le droit des minorités opère une limitation inédite, mais trop sélective, de la souveraineté nationale. Or, son échec (« retentissant ») s'explique « par des raisons dont la complexité a été méconnue tant par ses adversaires que par ses partisans »³²⁵⁶. Selon le professeur Charles de Visscher, deux causes peuvent être invoquées : d'une part, l'ordre politique instauré et d'autre part, la « disposition des Etats membres à subordonner la recherche de fins particulières ou nationales à la réalisation des buts sociaux » (2)³²⁵⁷. De plus, la durée de vie très courte de l'organisation³²⁵⁸ n'a pas laissé le temps d'*infuser* un véritable « esprit international »³²⁵⁹. La vie de la SDN ne peut pas non plus être sortie du contexte hostile des années 1920 et 1930³²⁶⁰ qui aura nettement entravé son développement. L'organisation qui repose, en théorie, sur le libéralisme et la culture du consensus, se montre impuissante à empêcher la conquête de l'Ethiopie, l'invasion de la Chine, l'accession d'Hitler, l'essor des régimes totalitaires³²⁶¹ ou à résorber la crise économique déclenchée le 24 octobre 1929³²⁶². Durant la décennie 1930, le sentiment de vivre entre deux guerres est réel, mais plutôt

³²⁵³ Jacques FOUQUES-DUPARC, « Le développement... », Art.cit, p.515 et p.517

³²⁵⁴ Michel PIERRAC, « La Société des Nations est-elle neutre ? », Voix des peuples, VI^e année, n°7, 1939, pp.427-430, p.429

³²⁵⁵ Charles Rousseau parle d'une « étape décisive dans l'orientation de la pensée politique comme dans l'évolution du droit international » ; Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.74. Nous « sommes ainsi arrivés à présent, grâce surtout aux traités d'après-guerre et au développement du système juridique dont ils constituent la base, à un statut de protection des minorités qui, malgré ses imperfections, est le mieux organisé qui ait existé dans la Société internationale » ; Athanase MOSKOV, La garantie..., Op.cit, p.9

³²⁵⁶ Charles de VISSCHER, Ibid, p.74

³²⁵⁷ Charles de VISSCHER, Ibid, p.75

³²⁵⁸ Emile Giraud parle d'une « expérience de vingt années » ; Emile GIRAUD, La Société..., Art.cit, p.64

³²⁵⁹ Emile GIRAUD, Ibid, p.63. Pour Jacques Lambert, c'est le droit primaire qui est en retard : « Le Pacte de la Société des Nations est nettement en retard sur la conscience internationale d'aujourd'hui » ; Jacques LAMBERT, Les nations..., op.cit, p.203

³²⁶⁰ Pour Charles de Visscher : « aux époques troublées, l'anxiété des masses engendre des idéologies qui s'affirment d'autant plus puissantes qu'elles réalisent mieux dans les âmes la fusion d'une certaine morale et du pouvoir, qu'elles pénètrent plus profondément es masses du sentiment de la justice de leurs revendications et de l'ivresse de leur puissance » ; Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.81

³²⁶¹ « L'instauration en Europe des régimes totalitaires marque le retour à un type primitif d'organisation politique et sociale » ; Charles de VISSCHER, Ibid, p.82

³²⁶² Victor-Yves GHEBALI, « La Société des Nations... », art.cit, p.78

que de renforcer la coopération entre Etats, dans un « sauve-qui-peut » général, elle marque le retour de la vieille diplomatie bilatérale³²⁶³.

³²⁶³ Victor-Yves GHEBALI, *ibid*, p.78

Conclusions Partie 2 : L'universalité à l'épreuve de la doctrine Monroe

« Les peuples [...] ont raison, certes, d'avoir confiance dans le droit car le jour où il ne restera plus que la force, ce sera à désespérer de tout. » [*Albert de La Pradelle*]³²⁶⁴

La SDN inaugure un système de protection des minorités placé sous la sauvegarde d'une organisation internationale, générale et permanente, que Wilson aura largement contribué à faire naître. Parmi les principes fondamentaux de la nouvelle institution, Arthur de Balogh en cite deux³²⁶⁵ : « l'égalité » entre les membres et « l'universalité ». Même si l'article 1^{er} (alinéas 1^{er} et 2) du Pacte organise trois procédures distinctes d'entrée dans l'organisation³²⁶⁶, elle est ouverte à tout « État, dominion ou colonie qui se gouverne librement » (article 1^{er} alinéa 2). Certains juristes expriment même, dans le cadre de l'Union juridique internationale, le souhait « que les Etats qui n'en font pas encore partie y soient admis le plus tôt possible » (Diéna) ; « la Société doit représenter la communauté internationale » (Fauchille) ; il est dans sa « nature [...] de comprendre le plus possible de membres » (Borel)³²⁶⁷. En effet, d'après Georges Scelle qui résume cette idée, l'universalité « est le but, la finalité de l'institution » (Scelle)³²⁶⁸.

Ce caractère se retrouve aussi dans l'exercice des mission pris en charge par l'institution genevoise. En effet, les traités contiennent des stipulations qui concernent à la fois les minorités et les populations sous tutelles, mais aussi les « habitants » et les ressortissants des territoires concernés. De plus, elle accorde un seuil minimal de protection aux populations réfugiées et/ou apatrides. Au cours des années 1920, les garanties offertes aux populations minoritaires connaissent un

³²⁶⁴ Albert de LA PRADELLE, « La justice... », 1^{re} leçon, Art.cit, p.4

³²⁶⁵ Arthur DE BALOGH, L'action..., Op.cit, p.107

³²⁶⁶ Avec cette procédure, une « certaine hiérarchie a été établie » estime Arthur de Balogh ; Arthur DE BALOGH, L'action..., op.cit, p.109

³²⁶⁷ Alejandro ALVAREZ, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, pp.16-17

³²⁶⁸ Georges SCELLE, Répétitions..., op.cit, p.161

important développement³²⁶⁹ : ces mécanismes sont étendus à d'autres Etats et un droit e pétition est organisé en faveur des minorités, puis des populations sous mandat.

Toutefois, comme le fait remarquer Arthur de Balogh, l'universalité³²⁷⁰, n'est pas réalisée car « toutes les nations ne font pas partie de la Société, mais un certain nombre seulement »³²⁷¹. En effet, à l'exception du Japon, les grandes Puissances membres, sont toutes européennes. De plus, l'Allemagne, dont le Pacte est placé en préambule du traité de Versailles, n'intègre l'organisation qu'en 1926 et l'URSS en 1934³²⁷². Mais, parmi toutes les absences, la plus remarquée, et la plus commentée, est celle des Etats-Unis. Pour le juge roumain, Radu Badisteano, leur non-participation « constitue l'un des vices initiaux qui empêchent la Société des Nations « d'offrir à l'organisation sociale tout ce que celle-ci pouvait espérer d'elle »³²⁷³. En effet, alors que dans « toute » son idéologie, le Pacte tend « à dégager la Société des contingences politiques européennes » qui n'inspiraient au président américain « ni intérêt, ni sympathie »³²⁷⁴, l'organisation finit, par défaut, par leur accorder une prépondérance. L'absence des Etats-Unis, fait perdre à la SDN, la seule force légitime, capable d'agir comme un arbitre³²⁷⁵ : au sein de la SDN, le « bloc européen soutenu par la puissance américaine, peut, *par son existence* seule, anéantir dans l'œuf les conflits dangereux », écrit à ce titre Georges Scelle³²⁷⁶ ; « Jamais », les rédacteurs auraient « supposé que tant d'Etats puissants n'en feraient pas partie » (de Visscher)³²⁷⁷.

Or, cette situation est paradoxale : le Sénat refuse de ratifier le traité de Versailles et d'intégrer une organisation dont les Etats-Unis ont la paternité « adoptive »³²⁷⁸ ; il s'agit de l'application concrète du 14^e Point de Wilson : « Une association générale des nations doit être constituée sous des alliances spécifiques ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique

³²⁶⁹ Alejandro ALVAREZ, Rapport concernant l'étude..., Rap.cit, p.16

³²⁷⁰ « Au début les espoirs étaient considérables, sans doute chimérique. On aurait voulu tout de suite réaliser une société universelle, englobant toutes les Nations du Monde » ; Georges SCELLE, Le Pacte, p.257

³²⁷¹ Arthur DE BALOGH, L'action..., Op.cit, p.107

³²⁷² Arthur de Balogh, L'action..., op.cit, p.108

³²⁷³ Radu BUDISTEANO, La condition juridique..., Op.cit, pp.22-23

³²⁷⁴ Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.75

³²⁷⁵ Bernard LAVERGNE, Le principe des Nationalités..., Op.cit, p.4

³²⁷⁶ Georges SCELLE, « Les réserves du Sénat américain », RPP, 1920, Tome CII, pp.342-358, p.355

³²⁷⁷ Charles de VISSCHER, Théories..., Op.cit, p.72

³²⁷⁸ Georges SCELLE, « Les réserves... », Art.cit p.348

et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États ». Cette position, qui est justifiée par la doctrine Monroe, est très largement commentée par la doctrine³²⁷⁹ et donne lieu à de nombreuses publications³²⁸⁰, parfois critiques.

Ainsi, pour Bernard Lavergne, ce refus montre qu'un peuple « même puissant, ne soutient pas longtemps une action désintéressée »³²⁸¹. Lors d'une réunion à l'Union juridique internationale, La Pradelle reprend une citation de Beneš pour décrire à la fois les difficultés de cette situation et la détermination des membres de poursuivre leur engagement :

« Les Etats-Unis ont eu à Genève, dans la SDN, un enfant ; cet enfant, sa mère l'a abandonné dès sa naissance ; mais si l'enfant vit, prospère, est de nature à faire honneur à sa mère, celle-ci, sans aucun doute, le reconnaîtra »³²⁸², « notre espoir était et demeure ».

Le professeur appelle de ses vœux, à la création qu'après « dans le cadre de la SDN d'une société européenne » ; car « s'il se formait de l'autre côté de l'Atlantique, et par réplique, une société américaine [...] les Etats-Unis [...] reviendraient de Washington à Genève »³²⁸³.

Toutefois, les raisons à l'origine de cette décision, paraissent plus prosaïques. Le « sort fâcheux advenu au traité de Versailles », répond selon Jules Basdevant, à des considérations internes³²⁸⁴ ; l'opposition sénatoriale est « politique et personnelle » écrit Georges Scelle³²⁸⁵. Wilson a commis l'erreur de ne pas s'entourer

³²⁷⁹ Certains publicistes américains déplorent que la Constitution ait conféré au Sénat une telle compétence en matière diplomatique (para) et « l'un de ceux qui l'ont critiquée avec le plus de verve et de chaleur mordante [...] avait nom Woodrow Wilson » ; Georges SCELLE, Ibid, p.344

³²⁸⁰ Dans son *Précis de droit international*, Louis Le Fur en profite pour consacrer pour lui consacrer une rétrospective historique : La doctrine de Monroe tiré d'un Message du 2 décembre 1823, cette doctrine est d'abord dirigée « contre les puissances européennes, spécialement contre celles qui auraient pu être tentées de venir au secours de l'Espagne alors en lutte contre ses colonies », en somme de même qu'ils n'interviennent pas en Europe, ils ne permettent pas aux Etats européens de s'immiscer dans les affaires de l'Amérique pour s'établir occupation ou aire d'influence. Cette doctrine revient « à affirmer à la fois le principe de non-intervention pour les Etats d'Europe et le droit d'intervention pour les Etats-Unis chaque fois que leurs intérêts ou ceux de leurs nationaux sont en jeu » ; Louis LE FUR, Précis de..., Op.cit, p.39 (§73)

³²⁸¹ Bernard VERGNE, Le principe des Nationalités..., Op.cit, p.4. Pour Charles de Visscher, « ni les faiblesses idéologiques du Pacte, ni l'insuffisance de son organisation constitutionnelle » n'auraient entravé la SDN si « l'abstention des Etats-Unis ne l'avait, dès ses premiers pas, privée de ses possibilités d'action » ; Charles de VISSCHER, Théories..., op.cit, p.77

³²⁸² UJI, Séances et travaux de l'Union juridique internationale, 1^{ère} session, juin 1937, Les éd. Internationales, Paris, 1937, p.18

³²⁸³ UJI, ibid, p.18. Alexandre Millerand qui préside la session ajoute : « au moment où nous nous réunissons, on pourrait peut-être se demander [...] si vraiment il faut encore croire en la SDN [...] Les circonstances mêmes où nous nous réunissons aujourd'hui soulignent de la façon la plus forte, la nécessité de la SDN » ; UJI, ibid, p.29

³²⁸⁴ BASDEVANT Jules, « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments autres que les traités », RCADI, 1926, Vol.V, tome 15, pp.535-669, p.638

³²⁸⁵ Georges SCELLE, « Les réserves... », Art.cit, p.348

de membres de la Chambre Haute, alors que certaines personnalités, comme Taft, Root ou Charles Evans Hughes, étaient particulièrement qualifiées³²⁸⁶.

Mais, à partir des années 1930, la crise économique entraîne un repli national et certains Etats totalitaires, se servent même des minorités à des fins revanchardes et « révisionnistes » en menant parallèlement des politiques d'homogénéisation ethnique par assimilation, expulsion et déportations³²⁸⁷. Pour tenter d'endiguer ces phénomènes, qui ont pour origines la souveraineté des Etats qui fait écran à l'application du droit, la doctrine s'engage, notamment à partir de 1929, en faveur de l'universalisation des droits de l'homme³²⁸⁸ et la construction d'une union européenne³²⁸⁹.

³²⁸⁶ TOURNES Ludovic, *Les Etats-Unis et la Société des Nations...*, Op.cit, p.37

³²⁸⁷ Ivan BOEV, *Introduction...*, op.cit, pp. 56-57

³²⁸⁸ William. E RAPPARD, « Vues rétrospectives... », art.cit, p.185

³²⁸⁹ Pourtant, le nouveau système instauré après la Seconde Guerre mondiale « assume » et revendique « la rupture avec celui de Versailles », même s'il répond aux mêmes objectifs : « maintenir la paix et la sécurité » ; Ivan BOEV, *Introduction...*, op.cit, p.58 . Charles de VISSCHER, *Théories...*, op.cit, p.83

Conclusion de la Thèse : la paix « est une grande construction juridique »³²⁹⁰

« Si vous avez à remanier la carte du monde, c'est au nom des peuples et à la condition de traduire fidèlement leurs pensées ; de respecter le droit des nations, petites et grandes, à disposer d'elles-mêmes et de le concilier avec le droit, également sacré, des minorités ethniques et religieuses. Besogne formidable, que la science et l'histoire, vos deux conseillères, se chargeront d'éclaircir et d'alléger. » [*Raymond Poincaré*]³²⁹¹

« Les traités de ce siècle, en particulier les traités issus de 1914 et 1918, à commencer par le traité de Versailles, mais aussi le traité de 1945 et tous ceux qui s'en sont suivis, ont toujours été des traités d'injustice [...] [qui ont] toujours nié les réalités historiques, géographiques, spirituelles ou ethniques. » [*François Mitterrand*]³²⁹²

L'Europe, meurtrie par la Grande Guerre, est redessinée par les traités de 1919-1920. La dissolution des Empires austro-hongrois, ottoman, russe et allemand au profit d'Etats-nations, qui naissent ou renaissent, bouleversent les équilibres séculaires et modifie en profondeur le tissu sociologique des pays d'Europe centrale et orientale³²⁹³. A ce titre, l'entre-deux-guerres constitue « une époque déterminante dans l'évolution de la question des nationalités »³²⁹⁴, avec ce paradoxe : si les traités terminatifs de la Première Guerre mondiale assurent la réalisation de certaines aspirations nationales, il porte aussi « le coup de grâce » au principe des nationalités³²⁹⁵. En effet, la distribution des territoires, qui répond aussi à des intérêts géostratégiques, est jugée trop sélective, et certains Etats comme la Hongrie sont amputés de la majorité de leur territoire, Vienne, l'ancienne capitale impériale,

³²⁹⁰ Pierre Cot ; cité in GUIEU Jean-Michel, « Les juristes au regard de l'historien... », Art.cit, p.1

³²⁹¹ Extrait du discours de Raymond Poincaré, à la Conférence de la Paix, 1919

³²⁹² François Mitterrand, Allocution du Président de la République lors du colloque « les tribus ou l'Europe », Palais de Chaillot, 29 février 1992, Paris, Présidence de la République, Service de Presse, p.3, cité in Petr KOVACS, La protection..., p.19

³²⁹³ Georges-Henri SOUTOU, « La Première... », art.cit, p.35

³²⁹⁴ Georges-Henri SOUTOU, *ibid*, p.35

³²⁹⁵ Ivan BOEV, introduction..., *op.cit*, p.30

devient, celle d'un pays atrophié ; la ville « libre » Dantzig ou le territoire de Memel sont constitués sans procéder à la consultation préalable des populations concernées ; l'*Anschluss* est prohibé, sauf conditions spéciales. La doctrine du président Wilson relative du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, n'est pas exempte, elle non plus, d'ambiguïté, du moins jusqu'aux traités de Brest-Litovsk et de Bucarest. La France, de son côté, se montre particulièrement réticente à soutenir cette recomposition de l'espace danubien et des Balkans. Plusieurs raisons peuvent être avancées : depuis Napoléon III, à l'exception de la Pologne, la défense des nationalités ne fait « pas l'unanimité » au sein des « élites dirigeantes » françaises ; cette attitude exprime aussi la crainte de voir de nouvelles alliances se constituer, qui profiteraient à l'Allemagne ou irriteraient l'Italie³²⁹⁶. Les nouvelles frontières de l'Europe ont permis de réduire, mais non de faire disparaître, le nombre de nationalités non émancipées. Reconnues dans leur personnalité, mais non dans leurs prétentions à se constituer en Etats, elles deviennent une nouvelle catégorie juridique, les minorités. Toutefois, les tentatives visant à insérer une clause générale de protection dans le Pacte de la SDN sont rejetées. Ainsi, elles sont intégrées dans quatre instruments spéciaux : dans cinq traités de minorités, dans quatre chapitres des traités de paix pour les Etats vaincus, dans des traités particuliers et dans cinq déclarations unilatérales³²⁹⁷. D'après la CPJI, dans un avis rendu le 6 avril 1935, les objectifs poursuivis par ces conventions et par ces déclarations sont de deux ordres : garantir une égalité de traitement entre les individus et assurer aux minorités, la vitalité de leurs particularismes³²⁹⁸. Ces mesures qui sont placées sous la garantie de la nouvelle organisation internationale sont, pour Georges Scelle, un « succédané » afin de maintenir une paix³²⁹⁹ qui apparaît, dès 1919, comme précaire. Cependant, aucun des Etats agrandis ou restaurés ne respecte « dans leurs structures mêmes, de façon stricte le principe des nationalités » qu'ils avaient, eux-mêmes, convoqués³³⁰⁰. En effet, pour Charles de Visscher, la très courte vie de la SDN est marquée par ce « triomphe des nationalismes historique » qui est « largement négligé par les

³²⁹⁶ Georges-Henri SOUTOU, « La Première... », art.cit, pp.36-37

³²⁹⁷ Francesco CAPOTORTI, Etude..., rap.cit, p.19 (§95)

³²⁹⁸ Francesco CAPOTORTI, Etude..., rap.cit, p.19 (§98)

³²⁹⁹ Francesco CAPOTORTI, Etude..., rap.cit, p.18 (§92)

³³⁰⁰ Georges-Henri SOUTOU, « La Première... », art.cit, p.39

rédacteurs des traités, sur un idéal généreux », de « coopération internationale »³³⁰¹. La déclaration polonaise de 1934 devait « au fil des années, faire des émules [...] ruinant le système qui petit à petit, redevint ce que la SDN avait précisément voulu éviter : une source de troubles à la fois intérieurs et internationaux »³³⁰².

L'Histoire n'aura retenu de cette expérience que les échecs de l'organisation. Ainsi en 1947, William Rappard, écrit que les « minorités de langue, de race et de religion » et les « gouvernements nationaux et Société des Nations » sont « unanimes » pour se plaindre « d'un système qui avait irrité tout le monde, sans avoir, semble-t-il profité à personne »³³⁰³. Les causes de cet échec sont « faciles à reconnaître » : d'une part, les rédacteurs des clauses n'ont tenu compte que d'une partie, seulement, des revendications formulées³³⁰⁴. En effet, les droits qui sont reconnus n'ont qu'une nature individuelle et les rares dispositions collectives, contenues notamment dans le traité Tchécoslovaque, ne sont pas appliquées ; d'autre part, la distribution de cette protection qui est jugée trop sélective ne concerne, à l'exception de quelques accords bilatéraux, aucun pays d'Europe de l'Ouest. De plus, pour les Etats débiteurs cette intervention internationale constitue un important abandon de souveraineté qu'ils répugnent à accepter, seuls³³⁰⁵. Pour William E. Rappard, le droit des minorités est aussi « embarrassant » pour le Conseil de la SDN : s'il reste muet aux pétitions, l'opinion l'accuse « de manquer à ses devoirs », s'il intervient, les gouvernements lui reprochent « de soutenir les mécontentements et par là de rendre plus difficile le maintien de l'ordre »³³⁰⁶. Or, la SDN ne parviendra jamais à apaiser ces conflits entre *internationalisme* et *nationalisme*. De plus, les Puissances occidentales restent imprégnées par la conception conservatrice de l'Etat-nation fondée sur l'appartenance civique et la « volonté générale » tandis qu'en Europe centrale, la « culture germanique » des habitants repose sur le fédéralisme et « l'ethnicité »³³⁰⁷. Confrontés à ces ambitions qui s'entrechoquent, certains gouvernements seront tentés de « supprimer le problème en faisant disparaître des minorités », plutôt que de le résoudre démocratiquement³³⁰⁸. Ces mesures peuvent

³³⁰¹ Charles de VISSCHER, *Théories...*, op.cit, p.83

³³⁰² Victor-Yves GHEBALI, « La Société des Nations... », art.cit, p.89

³³⁰³ William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », art.cit, pp.184-185

³³⁰⁴ Georges-Henri SOUTOU, *La Grande...*, op.cit, p.357

³³⁰⁵ William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.186

³³⁰⁶ William Emmanuel RAPPARD, *Ibid*, Art.cit, p.186

³³⁰⁷ Georges-Henri SOUTOU, « La Première... », art.cit, p.39

³³⁰⁸ William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.184

prendre plusieurs formes, mais elles refusent toutes la diversité, sédiment de l'Histoire : l'assimilation forcée, mise en évidence par Jean Lucien-Brun, des vexations, des massacres, des déportations et/ou des transferts conventionnels de populations³³⁰⁹. A deux reprises, cette dernière option est mise en œuvre et supervisée, sans vraiment y consentir, par la SDN : entre la Grèce et la Bulgarie et la Grèce avec la Turquie. Ce procédé, qui suscitera d'importantes controverses doctrinales, sera aussi largement utilisé au sortir de la Seconde Guerre mondiale contre les populations allemandes d'Europe de l'Est pour éviter toutes nouvelles revendications territoriales.

En 1945, il est clair que les objectifs assignés aux conventions, qui devaient assurer le développement de « la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté » (Considérant du Pacte de la SDN), n'ont pas été atteint. Au contraire, le nouveau conflit surpasse en horreur la guerre de 1914. Pourtant, l'étude de la doctrine de l'entre-deux-guerres, met en évidence que contrairement à des idées reçues, qui sont persistantes, les juristes, souvent dépeints comme naïfs, prennent, au contraire, très tôt conscience des insuffisances du droit et des garanties d'exécution. Elles tiennent avant tout aux faiblesses structurelles de la SDN. Pour la doctrine internationaliste majoritaire, elles s'expliquent par le défaut d'intégration de la jeune organisation internationale qui accorde à la souveraineté des Etats, une place importante dans son fonctionnement qui se manifeste dans la persistance de la règle de l'unanimité et la « prépondérance politique des grandes nations [...] [qui] a une conséquence fâcheuse pour la protection des minorités³³¹⁰. Ces difficultés tiennent aussi aux conditions particulières de la naissance de la SDN qui est postérieure aux traités qu'elle doit garantir. Mais, si les auteurs ont consciences de ces imperfections, ils réclament surtout du temps. Ainsi, en 1919, en préface du volumineux ouvrage de Georges Scelle consacré au Pacte de la SDN, Léon Bourgeois écrit : « [qu'] on n'achève pas, en quelques semaines de hâtives délibérations, la constitution de la société humaine [...] le temps achèvera l'édifice »³³¹¹. Pourtant, l'absence des Etats-Unis au sein de l'organisation dont ils ont assumé la paternité est lourde de conséquences : l'universalité espérée ne peut pas être réalisée et les principales

³³⁰⁹ Il ajoute « n'avons-nous pas assisté, en effet, à des déportations massives de minorités, jugées suspectes parce que trop attachées à leur langue, à leur religion et aux traditions nationales » ; William Emmanuel RAPPARD, *Ibid*, p.186

³³¹⁰ Arthur de BALOGH, *L'action...*, op.cit, p.111

³³¹¹ Léon BOURGEOIS, « Lettre... », art.cit, p.9

Puissances, à l'exception du Japon, sont européennes. Autrement dit, seules les États-Unis avaient la légitimité pour arbitrer des conflits entre européens, les seuls qui puissent avoir un caractère international. Pour certains auteurs, comme Louis Le Fur, Lavergne ou de Visscher, par exemple, le ressentiment est très fort.

Pour Arthur de Balogh, qui est lui-même Hongrois de Roumanie, l'exercice par la SDN de sa mission de garante, ne repose pas sur « le respect inconditionnel du droit international défini par les traités », mais prend en considération des questions politiques, « la souveraineté des États » et « le ménagement des gouvernements et leur réputation »³³¹². Alors, selon Robert Redslob, le succès du système de protection dépend alors pour une large part « de la bonne volonté » des parties³³¹³ ; la protection des minorités semble « reléguée au second plan » écrit Arthur de Balogh³³¹⁴. Pourtant, d'après Mirosław Gonsiorowski, très peu d'auteurs critiquent ce système de sauvegarde³³¹⁵. Si cette affirmation doit être nuancée, l'abondante production doctrinale, depuis la Conférence de la Paix, inscrit surtout l'étude des minorités dans une « conception d'ensemble »³³¹⁶, fondée sur une approche systématique. En effet, les analyses spécialisées et détaillées sur le sujet relèvent de quelques thèses de doctorat, de certains ouvrages d'André Mandelstam ou d'ouvrages collectifs, par exemple ceux tirés de la collection, *La vie juridique des peuples*, codirigés par Boris Mirkin-Guetzévitch et Henri Lévy-Ullmann. La doctrine s'intéresse surtout aux nouvelles règles qui doivent régir les relations internationales et qui apparaissent comme les seules manières de sauvegarder la paix : il s'agit de constituer une communauté fondée sur la primauté du droit, la coopération et la responsabilité. Cela reviendrait finalement à transposer en droit international les mécanismes qui régissent depuis le XIX^e siècle, le droit interne des sociétés libérales. Un tel degré de perfectionnement ne peut passer, pour les États, que par d'importants renoncements, comme l'abandon de leur souveraineté que, pourtant, le droit et la pratique de la SDN ménagent. Ainsi, c'est la même stratégie qui est poursuivie par la doctrine, lorsque la généralisation des droits des minorités ou que l'universalité, pourtant souhaitée, apparaissent comme des objectifs irréalisables, à court ou moyen

³³¹² Arthur de BALOGH, L'action..., op.cit, p. 115

³³¹³ Robert REDSLOB, « Le principe... », Art.cit, p.68

³³¹⁴ Arthur de BALOGH, L'action..., op.cit, pp.111-112

³³¹⁵ Mirosław GONSIOROWSKI, Société des Nations..., Op.cit, p.51

³³¹⁶ Georges SCHELLE, Le Pacte..., op.cit, p.10

terme. Sur les projets d'Union européenne ou d'universalisation des droits de l'homme, qui poursuivent ces objectifs, les juristes se montrent particulièrement impliqués. Malgré certains succès enregistrés dans les dernières années³³¹⁷, une conjonction de facteurs, sur fond d'une crise protéiforme qui touche l'Europe, va, au cours des années 1930, entraîner « la faillite de la paix »³³¹⁸. Dans ce contexte qui lui est particulièrement hostile, la SDN se montrera impuissante pour faire respecter le droit après les agressions commises par le Japon, l'Italie et l'Allemagne. En 1940, dans une conférence Politis se demande, si « nos espoirs étaient prématurés », « nous avons tablé sur une humanité meilleure qu'elle ne l'est »³³¹⁹. En effet, certains auteurs estiment qu'en 1919-1920, beaucoup de problèmes ont été réglés à la « hâte », », « sous la pression de l'opinion publique »³³²⁰ : « l'erreur, écrit Georges Scelle, ce n'est pas d'avoir mis quatre mois à rédiger un texte de cette ampleur, c'est d'avoir voulu le faire en quatre mois »³³²¹.

Pourtant, selon William E. Rappard, l'Académie de droit international a « justement estimé qu'il serait indigne de condamner, en raison de ses échecs, un des plus nobles essais d'organisation pacifique de la communauté internationale qui aient jamais été tentés »³³²². Malgré des « faiblesses trop certaines »³³²³, elle « n'en eut pas moins l'immense mérite de mettre en lumière les exigences fondamentales d'une collaboration permanente entre Etats et la nécessité corrélative des limitations à la souveraineté nationale »³³²⁴. Mais, le *moment* SDN, apparaît surtout comme une période de transition qui a été déterminante pour le perfectionnement du droit international et européen, notamment en faveur des minorités et plus généralement des droits de l'homme. Les progrès sont évidents. Mais, le sentiment d'inachevé tient à sa durée de vie très courte et aux résistances des Etats. Pourtant, la création de la SDN, la mise en œuvre de la Cour permanente de justice internationale dotée d'une compétence consultative et d'une compétence juridictionnelle, la reconnaissance,

³³¹⁷ Entre 1929 et 1939, la SDN parvient à régler, entre autres, la crise entre la Colombie et le Pérou au sujet du territoire de Leticia (1932-1934), à apaiser les relations entre la Hongrie et la Yougoslavie après l'assassinat du roi Alexandre I^{er} à Marseille (1934-1935)

³³¹⁸ D'après l'historien Maurice Baumont cité par Victor-Yves Ghébali ; Victor-Yves GHEBALI, « La Société des Nations... », art.cit, p.81

³³¹⁹ Nicolas POLITIS, « Le transfert... », art.cit, p.92

³³²⁰ Georges SCELLE, Le Pacte..., op.cit, p.250

³³²¹ Georges SCELLE, Le Pacte..., op.cit, p.250

³³²² William Emmanuel RAPPARD, « Vues rétrospectives... », Art.cit, p.117

³³²³ Charles de, Théories VISSCHER ..., Op.cit, p.76. William Emmanuel RAPPARD, Ibid, p.117

³³²⁴ Charles de, Théories VISSCHER ..., Op.cit, p.76

même dévoyée, d'un droit de pétition ouvert à toutes les personnes physiques et morales, intéressée ou non, constituent des innovations majeures, que seul un cataclysme de l'ampleur de la Grande Guerre pouvait créer dans un délai aussi bref. Néanmoins, au sortir du conflit, les attentes sont nombreuses, peut-être trop. Dès 1919, Georges Scelle appelle à la prudence : les causes de la guerre « n'ont pas disparu par la seule vertu d'un traité de paix [...], il ajoute, l'expérience vient de prouver que l'excès du péril ne suffit pas à l'écarter »³³²⁵.

Or, le chercheur qui se penche sur la doctrine de l'entre-deux-guerres, ne peut qu'être surpris par la lucidité des professeurs de droit sur les enjeux de cette période charnière, par la modernité des travaux et par l'étendu des problématiques abordées, même si certaines d'entre-elles ne sortent pas, pour le moment, du cadre purement académique. En dresser une liste détaillée serait une gageure, mais de nombreuses publications (ouvrages, articles, thèses et répétitions) se penchent, entre autres, sur la construction d'une union européenne, l'universalisation des droits de l'homme, la question du désarmement, le sort des réfugiés, la lutte contre l'esclavage, la double nationalité et le sort des apatrides, la mise en œuvre des garanties exécutoires ou de la responsabilité pénale internationale, qui préfigurent déjà les grandes avancées qui suivront la Seconde Guerre mondiale. L'expérience de la SDN est « extrêmement instructive, écrit Emile Giraud en 1940, il y aura grand profit à la reconnaître et à la méditer pour ceux qui auront à régler l'orientation future de la vie internationale »³³²⁶. En effet, « en dépit de ses faiblesses », la SDN « a marqué une étape décisive dans l'organisation du monde »³³²⁷ (Giraud) et c'est « donc *de l'avenir* qu'il convient d'attendre le perfectionnement de l'institution ébauchée »³³²⁸ (Scelle). Pourtant, cet héritage reste dur à porter et ce n'est qu'à partir des années 1970 que « l'historiographie a sérieusement révisé ces jugements »³³²⁹ au prix d'une lente redécouverte, qui correspond à la réintégration progressive des minorités dans le droit international positif. Malgré des progrès réalisés, l'ONU dans son fonctionnement, présente aussi, à bien des égards, de nombreuses similitudes avec sa devancière.

³³²⁵ Georges SCELLE, *Le Pacte...*, op.cit, p.12 et p.14

³³²⁶ Emile GIRAUD, « *La Société...* », Art.cit, p.64

³³²⁷ Charles de VISSCHER, *Théories...*, Op.cit, p.84

³³²⁸ Georges SCELLE, *Le Pacte...*, op.cit, p.397

³³²⁹ Georges-Henri SOUTOU, *La Grande...*, Op.cit, p.298

Ainsi, la Société des Nations pouvait-elle réellement faire plus ? Etant donné « l'état de l'Europe à la fin » de la Grande Guerre, « au regard de l'opinion, des mœurs, de l'état du droit »³³³⁰, « les traités de 1919-1920 n'auraient pas pu être fondamentalement différents »

³³³⁰ Marie-Renée MOUTON, in Pierre Gerbet, Victor-Yves Ghébal et Marie-Renée, *Le rêve d'un...*, op.cit, p.42

Bibliographie

Ouvrages

ABERSON (Zevi) *Les revendications Juives, III^e Conférence des Nationalités* (Lausanne 27-29 juin 1916), Genève, 19 p.

AHRWEILER (Hélène) *Recherches sur l'administration de l'Empire Byzantin aux IX^e -XI^e siècles*, Ecole française d'Athènes, éd de Boccard, Paris, 111 p.

AHRWEILER (Hélène) *L'idéologie politique de l'Empire byzantin*, Collection SUP, L'Historien, PUF, Paris, 1975, 158 p.

ANCEL (Jacques) *La guerre ou la Paix ? Un siècle de politique française. Un an de politique auvergnate. Petit guide de la diplomatie des Grands à l'usage des Français moyens*, L'œuvre, Paris, 1936, 41 p.

ANDERSON (Benedict) *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris, 1996, 212 p.

ANNOUSSAMY (David) *Le droit indien en marche*, volume 2, Société de Législation comparée, Paris, 2009, 280 p.

ANNOUSSAMY (David) *Manuel de droit indien*, Collection Droits étrangers, volume 13, Société de Législation Comparée, Paris, 2016, 310 p.

ANTONETTI (Guy) *Histoire contemporaine politique et sociale*, 9^e éd, Droit fondamental, Droit politique et Théorique, PUF, Paris, 2003, 626 p.

ARCIDIACOMO (Bruno) *Cinq types de paix. Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2011, 465 p.

ARENDT (Hannah) in *Les origines du totalitarisme*, tome 2 : L'impérialisme, Essais, Fayard, Paris, 1982, p.244.

ARMANDON (Emmanuelle) *La Crimée entre Russie et Ukraine, un conflit qui n'a pas eu lieu*, Voisinages européens 9, Bruylant, Bruxelles, 2012, 379 p.

ATTARIAN (Varoujan) *Le génocide des Arméniens devant l'ONU*, Ed complexes, Paris, 1997, 140 p.

AUERBACH (Bertrand) *Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*, Felix Alcan, Paris, 1898, 325 p.

BAIE (Eugène) *Le droit des nationalités*, F. Alcan, 1915, Paris, 112 p.

BASLEZ (Marie-Françoise) *L'étranger dans la Grèce Antique*, Les Belles Lettres, Paris, 2008, 361 p.

BAUER (Otto) *La question des nationalités et la social-démocratie*, Tome 2, Guérin Littérature, Arcantère éd., Paris, Montréal, 1987, 592 p.

BECKER (Georges) *La guerre contemporaine dans les Balkans et la question d'Orient*, Berger-Levrault et Cie, Paris, 1899, 339 p.

BEDIER (Joseph) *Les crimes allemands d'après les témoignages allemands*, Librairie Armand Colon, Paris, 1915, 40 p.

BENOÎT-ROHMER (Florence) *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 181 p.

BENOÎT-ROHMER (Florence) *Les minorités, quels droits ? étude de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994, ouverte à la signature le 1er février 1995 et entrée en vigueur le 1er février 1998)*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, 175 p.

BERTILE (Véronique) *Langues régionales ou minoritaires et Constitution. France Espagne, Italie*, Collection de droit public comparé et européen 2, Bruylant, Bruxelles, 2008, 516 p.

BEUQUE (Etiennette) *Où va l'Irlande ?*, Eugène Figuière, Paris, 1935, 125 p.

BLANC (Agnès) *La langue du Roi est le français : essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de la langue de l'États royal (842-1789)*, Cultures juridiques, L'Harmattan, Paris, 2010, 637 p.

BLANC (Agnès) *La langue de la république est le français : essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris, 2013, 486 p.

BLOCH (Camille) *Les causes de la guerre mondiale*, P. Hartmann, Paris, 1933, 253 p.

BLONDEL (Georges) *La nouvelle carte de l'Autriche*, Union des grandes associations françaises contre la propagande ennemie, J. Lang, Paris, 7 p.

BLUCHE (Frédéric) *Manuel d'histoire politique de la France contemporaine*, 3^e ed, Droit fondamental, PUF, Paris, 2001, 289 p.

BOGDAN (Henry) *Histoire des peuples de l'ex-URSS : du IX^e siècle à nos jours*, Perrin, Paris, 1993, 442 p.

BOMPARD (Maurice) *Impressions sur la Conférence de Lausanne*, Comité national d'études sociales et politiques, Boulogne-sur-Seine, 1923, 36 p.

BONDE (Amédée) *Traité élémentaire de Droit international public*, Dalloz, Paris, 1926, 568 p.

BRIERE (Yves de la), *Les formes modernes du droit des peuples : nationalités et minorités*, Dephilippe, Paris, 1933, 119 p.

BUDISTEANU (Radu) *La condition juridique des minorités ethniques selon les derniers traités de paix : le problème au point de vue roumain*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1927, 49 p.

BUISSON (Ferdinand) *La Paix de Wilson, Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen*, (Conférence du F. Buisson au Grand-Orient de France le 24 novembre 1918), Paris, 1918, 20 p.

BUISSON (Ferdinand) *La constitution immédiate de la Société des Nations*, Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen, Paris, 1918, 26 p.

BOURDREL (Philippe) *Histoire des Juifs de France*, Albin Michel, Paris, 1974, 622 p.

BOURGEOIS (Léon) *Pour la Société des Nations*, E. Fasquelle, Paris, 1910, 467 p.

BOZAELAN (Hamit) *Histoire de la Turquie contemporaine*, la découverte, Paris, 2016, 127 p.

BRAUN (Guido) *Du Roi-Soleil aux Lumières : l'Allemagne face à « l'Europe française », 1648-1789*, Histoire franco-allemande, Presses Universitaires du Septentrion, vol 4, Villeneuve d'Ascq, 2012, 322 p.

BRONWEN (Manby) *La nationalité en Afrique*, Karthala & Open Society Foundations, Londres, 2011, 242 p.

BROWN SCOTT (James) *Le français langue diplomatique moderne : Etude critique de conciliation internationale*, Paris, A Pédone, 1924, 330 p.

CABOUAT (Jules) *La Société des Nations d'après M. Bourgeois*, Extrait de la RPP, Paris, 1908, 22 p.

CARBASSE (Jean-Marie) *Manuel d'introduction historique au droit*, 6^e éd, collection Droit fondamental, PUF., Paris, 2002, 310 p.

CARRERE D'ENCAUSSE (Hélène) *Le grand défi. Bolcheviks et nations, 1917-1930*, Flammarion, Paris, 1987

CAVAGLIERI (Arrigo) *La notion de droits acquis et son application en droit international public*, A. Pedone, Paris, 1931, 40 p.

CAVARÉ (Louis) *Le droit international positif*, Volume 1, A. Pedone, Paris, 1951, 597 p.

CHALIAND (Gérard) *Le malheur Kurde*, Seuil, Paris, 1992, 212 p.

CHARLES-BRUN (Jean) *Le Régionalisme*, Bloud et Cie éd, 1911, 289 p.

CHASTEL (Comte Adolphe du) *Les événements d'Orient et le Congrès de Berlin de 1878*, et CASTERMAN, Tournai, 1908, 63 p.

CHOULGUINE (Alexandre) *L'Ukraine contre Moscou*, F. Alcan, Paris, 1935, 220 p.

CLAUDE (Inis L. Jr) *National Minorities, An international problem*, Harvard political studies, Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1955, 248 p.

CLOAREC (Vincent) *La France et la question de Syrie, 1914-1918*, CNRS éd, 1998, Paris, 243 p.

CORM (Georges) *Le Liban contemporain. Histoire et société*, La Découverte/Poche, Paris, 2005, 342 p.

CORNU (Gérard) *Vocabulaire juridique*, 10^e édition, quadrige, PUF, Paris, 2014, 1100 p.

CUMIN (David) *Le droit de la guerre. Traité sur l'emploi de la force armée en droit international*, L'Harmattan, Paris, 2015, volume 1, 451 p.

D'ALTEROCHE (Bernard) *De l'étranger à seigneurie à l'étranger au royaume : XI-XV^e siècle*, Bibliothèque de droit privé, LGDJ, Paris, 2002, 353 p.

DAMI (Aldo) *La Hongrie de demain, Les Œuvres représentatives*, Paris, 1933, 317 p.

DE BALOGH (Arthur) *L'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*, Les éditions internationales, Paris, 1937, 186 p.

DELOCHE (Maximin) *Du principe des nationalités*, Librairie de Guillaumin et Cie, 1860, Paris, 171 p.

DENIS (Ernest) *La Grande Serbie*, Bibliothèque d'Histoire et de Politique, Librairie Delagrave, Paris, 1915, 336 p.

DESCHANEL (Paul) *Les commandements de la Patrie : discours prononcé à l'Institut au nom de l'Académie française. Séance des cinq Académies, le 25 octobre 1916*, Bloud et Gay, Paris, 1917, 46 p.

DESBONS (Georges) *La Bulgarie après le traité de Neuilly*, Marcel Rivière, Paris, 1930, 462 p.

DOUMERGUE (Emile) *L'Arménie, les massacres et la question d'Orient : conférences, études et documents*, Foi et vie, Paris, 1916, 209 p.

DRAGOLIOUB (Krstitch) *Les minorités, l'État et la Communauté internationale*, Librairie Arthur Rousseau/Rousseau et Cie, Paris, 1924, 337 p.

DUMAS (Charles) *La paix que nous voulons*, M. Rivière et Cie, Paris, 1915, 36 p.

DURKHEIM (Emile) *L'Allemagne au-dessus de tout : la mentalité allemande et la guerre*, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 47 p.

ELLUL (Jacques) *Histoire des institutions : L'Antiquité*, PUF, Quadrige, Paris, 2011, 629 p.
ELLUL (Jacques) *Histoire des institutions : XVI-XVIII^e siècle, quadrige*, PUF, Paris, 2014, 320 p.

ERGEC (Rusen) *Protection européenne et internationale des Droits de l'homme* Bruyllant, Bruxelles, 2006, 271 p.

FEINBERG (Nathan) *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action Juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Conseil pour les droits des minorités Juives, Arthur Rousseau, Paris, 1929, 49 p.

FELL (Eve-Marie) *Les Indiens, Sociétés et idéologies en Amérique hispanique*, Armand Colin, 1973, Paris, 268 p.

FERRO (Marc) *La grande guerre : 1914-1918*, Gallimard, Paris, 1969, 384 p.

FLACH (Jacques) *Le droit de la force et la force du droit*, Recueil Sirey, 1915, 76 p.

FLUSIN (Bernard) *La civilisation byzantine*, 2^e éd, Que sais-je, PUF, 2009, 128 p.

FOIGNET (René) *Manuel élémentaire de Droit international public, à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatiques et consulaires*, 3^e éd, Arthur ROUSSEAU, Paris, 1899, 480 p.

FRANCK (Paul) *La reconstitution financière de l'Autriche*, Faculté de Droit, Université de Paris, éd. Rhéa, Paris, 1924, 266 p.

FROUVILLE (Olivier), *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international*, éd. A. Pedone, publications de la fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme 7, Paris, 2004, 561 p.

GAURIER (Dominique), *Histoire du droit international : de l'Antiquité à la création de l'ONU*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, 1136 p.

GAUVAIN (Auguste) *Les origines de la Guerre européenne*, 3^e édition, Armand Colin, 1915, Paris, 336 p.

GEORGE (David Lloyd) *Les buts de guerre de la Grande-Bretagne*, Hayman, Christy & Lilly Ltd, Londres, 1918, 20 p.

GHEBALI (Victor-Yves), *Le rôle de l'OSCE en Eurasie du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*, DCAF, Bruylant, Bruxelles, 2014, 813 p.

GIBBONS (Herbert Adams) *Les derniers massacres d'Arménie. Les responsabilités*, Berger-Levrault, Paris, Nancy, 1915, 47 p.

GIORDAN (Henri) *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Théorie, cultures et sociétés, Librairie européenne des Idées, Kimé, Paris, 1992, 685 p.

GOBLET (Yann-Morvan) *L'Irlande dans la crise universelle (1914-1920)*, Félix Alcan, Paris, 1921, 462 p.

GODELIER (Maurice) *La production des grands hommes : pouvoir et domination masculine chez Baruya de Nouvelle-Guinée*, Champs, Flammarion, 1996, 387 p.

GONSIOROWSKI (Miroslas) *Société des Nations et Problème de la Paix*, Tomes I et II, Rousseau et Cie, Paris, 1927, 509 p. et 548 p.

GRAVEN (Jean) *Le difficile progrès du règne de la justice et de la paix internationales par le droit. Des origines à la Société des Nations*, in *Jura Hominis ac Civis*, volume II, A Pedone, Paris, 1970, 602 p.

GREGOIRE Abbé, *Essai sur la régénération physique, morale et politique des Juifs*, imprimerie de Claude LAMORT, Metz, 1789, 262 p.

GUERNUT (Henri) *La Ligue des Droits de l'Homme. La Guerre et la Paix*, Paris, Ligue des Droits de l'Homme & du Citoyen, Paris, 1917, 30 p.

GUIEU (Jean-Michel) *Les rameaux et le glaive : Les militants français pour la SDN*, Presses de Sciences Po, Académique, 1^{ière} éd, Paris, 2008, 308 p.

GUILHAUDIS (Jean-François) *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, 226 p.

GIOMAR (Jean-Yves) *La nation entre l'histoire et la raison*, La découverte, Paris, 2013, 383 p.

HAURIOU (Maurice) *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3^e année) et en doctorat ès sciences politiques*, Sirey, Paris, 1916, 828 p.

HAUSER (Henri) *Le principe des nationalités : ses origines historiques*, Extrait de la Revue de Politique internationale (mars-avril 1916), Félix ALCAN, Paris, 1916, 31 p.

HITZEL (Frédéric) *Le dernier siècle de l'Empire Ottoman (1789-1923)*, Guide Belles Lettres des civilisations, Paris, 2014, 319 p.

HOMS (Charles) *La réparation des dommages de guerre dans le traité de Versailles*, Abeilhou, Castres, 1920, 106 p.

IANCU (Carol) *Les Juifs en Roumanie (1866-1919) : de l'exclusion à l'émancipation*, ed. de l'Université de Provence, Etudes historiques 4, 1988, 382 p.

IMBART DE LA TOUR (Pierre) *Les origines de la Réforme*, La France moderne, Librairie Hachette et Cie, Paris, 1905, 572 p.

INORODETZ (pseud), *La Russie et les peuples allogènes*, Fred Wyss, Berne, 1917, 222 p.

JOHANNET (René) *Le principe des nationalités*, Nouvelle Librairie nationale, Paris, 1923, 454 p.

JOUANJAN (Olivier) *Justifier l'injustifiable : l'ordre du discours juridique nazi*, PUF, Paris, 2017, 328 p.

KEVONIAN (Dzovinar) *Réfugiés et diplomatie humanitaire, Les acteurs de la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2004, 569 p.

KOLB (Robert) *Esquisse d'un droit international public des anciennes cultures extra-européenne : Amérique précolombienne, Iles polynésiennes, Afrique noire, Sous-continent indien, Chine et ses régions limitrophes*, A. Pedone, Paris, 2010, 239 p.

LAMARTINE (Alphonse de) *Manifeste à l'Europe*, Pagnerre éd, Paris, 1848, 18 p.

LAMBERTI (Francesca) *Romanizacion y ciudadanía : el camino de la expansion de Roma en la Republica*, ed. del Grifo, LEDA, Lecce, 2009, 99 p.

LANIADO (Avshalom) *Ethnos et droit dans le monde protobyzantin, Ve-Vie siècle, Fédérés, paysans et provinciaux à la lumière d'une scholie juridique de l'époque de Justinien*, Ecole Pratique des Hautes Etudes, Sciences historiques et philologiques III, Hautes Etudes du monde Gréco-Romain, Droz, Genève, 2015, 341 p.

LA PRADELLE (Albert) *La Paix moderne (1899-1945). De La Haye à San Francisco*, Les éditions internationales, Paris, 1947, 528 p.

LA PRADELLE (Paul de) *La frontière : étude de droit international*, Ed. Internationales, Paris, 1928, 368 p.

LAVERGNE (Bernard) *Le principe des nationalités et les guerres. Son application au problème colonial*, Félix Alcan, Paris, 1921, 210 p.

LEART (Marcel) *La question arménienne à la lumière des documents*, Augustin Challamel, Paris, 1913, 76 p.

LE CONTE (René) *L'Histoire Constitutionnelle de l'Irlande*, Marcel Giard, Paris, 1925, 18 p.

LEFEBVRE-TEILLARD (Anne), *Introduction historique au droit des personnes et de la famille*, collection Droit fondamental, Droit civil, PUF, 1992, 475 p.

LE FUR (Louis) *L'équivoque démocratique : à propos d'un livre récent sur la démocratie*, Bureaux de la Foi catholique, Paris, 1914, 131 p.

LE FUR (Louis) *L'affaire de Mossoul*, extrait de la RGDIP, A. Pedone, Paris, 1927, 85 p.

LE FUR (Louis) *Précis de droit international public*, Petits précis Dalloz, troisième édition, Librairie Dalloz, Paris, p. 240.

LEHMAN (Lucien) *Wilson : apôtre & martyr*, éd. GP Maisonneuve, Paris, 1933, 400 p.

LEPAGE (Pierre) *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, 2^e édition, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec, 2009, 88 p.

LEPSIUS (Johannes) *L'Arménie et L'Europe. Un acte d'accusation contre les Grandes Puissances Chrétiennes*, Payot, Lausanne, 1896, 246 p.

LEPSIUS (Johannès) *Le Rapport secret du Dr Johannès LEPSIUS sur les massacres d'Arménie*, Payot et Cie, Paris, 1918, 329 p.

LEVY (Emmanuel) *Éléments d'une doctrine par le droit : La paix par la justice*, Librairie Giard, Paris, 1929, 30 p.

LIVET (Georges) *La Guerre de Trente ans*, Que sais-je ? PUF, Paris, 1963, 127 p.

LORAUX (Nicole) *Les enfants d'Athéna : idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, François MASPERO, Paris, 1981, 287 p.

LUTTWAK (Edward) *La grande stratégie de l'Empire Byzantin*, Histoire, Odile Jacob, Paris, 2010, 512 p.

MANDELSTAM (André) *La justice ottomane dans ses relations avec les Puissances étrangères*, A. Pedone, 1911, 2^e éd, 270 p.

MANDELSTAM (André) *Le sort de l'Empire Ottoman*, Payot et Cie, Lausanne, Paris, 1917 631 p.

MANDELSTAM (André) Conférence Politique Russe. Le principe des nationalités et la question polonaise, Imp. librairie militaire universelle, Paris, 1919, 30 p.

MANDESLTAM (André) *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien*, A. Pedone, Paris, 1926, 355 p.

MANDELSTAM (André) Les dernières phases du mouvement pour la protection internationale des droits de l'Homme, Les éditions internationales, Paris, 1934, 88 p.

MARIENSTRAS (Elise) *Wounded Knee, ou l'Amérique fin de siècle*, éd. Complexes, Bruxelles, 1996, 265 p.

MAROTTA (Valerio) *La cittadinanza Romana in età imperiale (secoli I-III d.C) : una sintesi*, ed. G. Giappichelli, Turin, 2006, 206 p.

MATHIEU (Martial) *Histoire des institutions : l'ancienne France, Ve siècle-1789*, Manuel, Lexisnexis, Paris, 2013, 558 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) *L'influence de la Révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale*, Académie de Droit

international, Dotation Carnegie pour la paix internationale, extrait du Recueil de cours, Hachette, 1929, Paris, 160 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, Paris, 1931, 218 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) *Droit Constitutionnel International*, Recueil Sirey, Paris, 1933, 298 p.

MISCOIU (Sergiu) *Naissance de la nation en Europe : théories classiques et théorisation constructivistes*, Question contemporaines, L'Harmattan, Paris, 2010, 207 p.

MONTFORT (Henri de) *Les nouveaux États de la Baltique*, A. Pedone, Paris, 1933, 320 p.

MORGAN (Jacques de), *Essai sur les nationalités*, Berger Levrault, Paris, Nancy, 1917, 49 p.

MOSKOV (Athanase) *La garantie internationale en droit des minorités*, Emile Bruylant, LGDJ, Bruxelles, Paris, 1936, 234 p.

MOULIN (Henri-Alexis) *La théorie des nationalités : conférence de vulgarisation*, Imp.J. Bethoud, Dijon, 1900, 22 p.

NANTET (Jacques) *Histoire du Liban*, Les éditions de minuit, Paris, 1963, 353 p.

NICOLET (Claude) *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, 2^e édition, collection TEL, Gallimard, Paris, 1988, 540 p.

OLIVIER-MARTIN (François), *Histoire du droit français : des origines à la Révolution*, 3^e éd, C.N.R.S éd, Paris, 2010, 758 p.

OLLIVIER (Emile) *L'empire libéral. Etudes, récits, souvenirs*, T.1, Du principe des nationalités, Garnier Frères, Paris, 1895, 501 p.

OTLET (Paul) *Projet de Charte Mondiale, Union des Nationalités*, Lausanne, 1917, n°26, 23 , 24 p.

PAGDEN (Anthony) *Les européens en Amérique*, in Histoire de l'Humanité, 1492-1789, Volume V, histoire plurielle, éditions de l'UNESCO, 2008, Paris, pp.146-158.

- PAINLEVE (Paul)** *France et Arménie*, Turabian, Paris, 1919, 22 p.
- PELLA (Vespasien)** *La criminalité collective des États et le droit pénal de l'avenir*, Imp. de l'État, Pairs-Bucarest, 1925, 360 p.
- PELLA (Vespasien)** *La guerre-rime et les criminels de guerre. Réflexion sur la justice pénale internationale : ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être*, A. Pedone, RDISDP, Paris/Genève, 1946, 208 p.
- PASSELECQ (Fernand)** *La question flamande et l'Allemagne*, Berger-Levrault, Paris, Nancy, 1917, 332 p.
- PATEYRON (Eric)** *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : René Cassin et la Commission consultative des droits de l'Homme*, La Documentation Française, Paris, 1998, 210 p.
- PENTASSUGLIA (Gaetano)** *Minorités en droit international, une étude introductive, Minorités en question*, éd. du Conseil de l'Europe, European Centre for Minority Issues, Strasbourg, 2004, 327 p.
- PERTEK (Jacques)** *Droit des institutions de l'Union européenne*, Thémis droit, 4^e édition, PUF., Paris, 2013, 440 p.
- PIERRÉ-CAPS (Stéphane)** *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Odile JACOB, Paris, 1995, 337 p.
- PIERRE-CAPS (Stéphane)** *Nation et peuples dans les Constitutions modernes*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 948 p.
- PILLET (Antoine)** *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations ?*, Félix Alcan, Paris, 1919, 12 p.
- PILLET (Antoine)** *Le traité de paix de Versailles*, Librairie Sciences politiques et sociales, Marcel Rivière et Cie, 1920, 111 p.
- PLASSERAUD (Yves)** *Les minorités*, Montchrestien, Clefs. Politique, Paris, 1998, 160 p.
- PLASSERAUD (Yves)** *L'identité*, Montchrestien, Paris, 2000, 58 p.
- POLITIS (Nicolas)** *Les nouvelles tendances du droit international*, Hachette, Paris, 1927, 249 p.

PONTEIL (Félix) *L'Eveil des nationalités et le mouvement libéral (1815-1848)*, Peuples et civilisations, Histoire générale, Nouvelle édition mise à jour, PUF, Paris, 1968.

PONTEIL (Félix) *1848*, Collection Armand Colin, Section d'Histoire et Sciences économiques, n° 204, Armand Colin, Paris, 1937, 224 p.

PRADIER-FODERE (Paul) *Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaine*, tome 1, A. DURAND et PEDONE-LAURIEL éd, Paris, 1885, 691 p.

RACINE (Jean-Baptiste) *Le génocide des Arméniens : origine et permanence du crime contre l'humanité*, Dalloz, 2006, Paris, 175 p.

RAY (Jean) *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Recueil Sirey, Paris, 1930, 717 p.

REBUT (Didier) *Droit pénal international*, Dalloz, 2^e éd, 2015, Paris, 712 p.

RENAUDEL (Pierre) *L'Internationale à Berne : faits et documents*, Bernard Grasset, Paris, 1919, 156 p.

REISS (Rodolphe Archibald) *Comment les Austro-Hongrois ont fait la guerre en Serbie : observation d'un neutre*, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 48 p.

RENAULT (Louis) *Le Guerre et le Droit international*, éd de la Revue politique et Littéraire (Revue Bleue) et de la Revue scientifique, Paris, 22 p.

RENAULT (Louis) *Introduction à l'étude du droit international*, L. LAROSE, Paris, 1879, 88 p.

RENNER (Karl) *La nation, mythe et réalités*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998, 134 p.

RENOUVIN (Pierre) *Les origines immédiates de la guerre (28 juin-4 août 1914)*, Alfred Costes, Paris, 1925, 277 p.

RENOUVIN (Pierre) (dir.), *Histoire des relations internationales : l'Europe des nationalités et l'éveil de nouveaux mondes*, Tome V, I, « Le XIX siècle. De 1815 à 1871 », Hachette, Paris, 1954, 421 p.

RENOUVIN (Pierre) *La crise européenne et la première guerre mondiale*, 4^e éd, PUF, Paris, 1962, 779 p.

RENUCCI (Jean-François) *Introduction générale à la Convention européenne des droits de l'Homme, Droits garantis et le mécanisme de protection*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 135 p/

RIPAULT (Louis) *Les Nations opprimées en appellent au peuple français et à ses alliés*, Imp. Charaire, Sceaux, 1918, 31 p.

RIVOALLAN (Anatole) *L'Irlande*, Libraire Armand Colin, Paris, 1934, 202 p.

ROSENTHAL (Léon) *Alsace-Lorraine, Comité de propagande Socialiste pour la Défense nationale*, Paris, 1916, 31 p.

ROSSINYOL (Jaume) *Le problème national catalan*, Mouton & Co, Paris, La Haye, 1974, 710 p.

ROUGIER (Antoine), *La théorie de l'intervention d'humanité*, extrait de la RGDIP, A Pedone, 1910

ROULAND (Norbert), *Introduction historique au droit*, Collection droit fondamental, PUF, Paris, 1998, 722 p.

ROULOT (Jean-François) *Le crime contre l'humanité*, L'Harmattan, Paris, 2002, 442 p.

ROUSSEAU (Charles) *Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'Homme*, Marcel Giard, Paris, 1930, 25 p.

ROUSSEAU (Charles) *Droit international public*, recueil Sirey, Paris, 1953, 752 p.

ROUSSEAU (Charles) *Droit international public*, Tome III, « Les compétences », SIREY Paris, 1977, 635 p.

ROUSSEAU (Charles) *Droit international public : les relations internationales*, Tome IV, SIREY, Paris, 1980, 671 p.

RUPNIK (Jacques) (dir.), *Géopolitique de la démocratisation, l'Europe et ses voisinages*, Monde et société, Les Presses de Sciences-Po Paris, 2014, 331p.

RUPNIK (Jacques) *De Sarajevo à Sarajevo : l'échec yougoslave*, Espace international, 1992, 160 p .

RUSTEM BEY (Ahmed) *La guerre mondiale et la question turco-arménienne*, Fred. Wyss, Berne, 1918, 202 p.

RUYSSSEN (Théodore) *La Force et le Droit*, A. Colin, Paris, 1915, 21 p.

RUYSSSEN (Théodore) *Le problème des nationalités*, *Bulletin Officiel de la Ligue des droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1916, 64 p.

RUYSSEN (Théodore) *Les sources doctrines de l'Internationalisme : de la Révolution française au milieu du XIX^e siècle*, Tome 3, PUF, Paris, 592 p.

RUYSSEN (Théodore) *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*, Les Presses Universitaires de France, Paris, p.85.

SAINT-BONNET (François) *L'état d'exception*, Leviathan, PUF, Paris, 2001, 393 p.

SAINT GERMES (Joseph) *La Société des Nations et les Emprunts Internationaux de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, de l'Arménie, de Dantzig et de l'Estonie pour les Réfugiés, le Budget, la Monnaie et l'Outillage*, Berger-Levrault, Paris, 1931, 168 p, p.10.

SALEMBIER (Louis) *Le grand schisme d'Occident*, 3^e éd, Bibliothèque de l'enseignement de l'histoire ecclésiastique, Librairie Victor LECOFFRE, Paris, 1902, 440 p,

SCELLE (Georges) *Cours de droit international public*, Les Cours de droit, Paris, 1946-1947, 796 p, pp.28-31.

SCELLE (Georges) *Précis de droits des gens : principes et systématique*, 2^e partie, *Les libertés individuelles et collectives*, Recueil Sirey, 1934, 191 p.

SCELLE (Georges) *Répétitions écrites de Droit international public*, 3^e année, Les cours de droit, répétitions écrites & orales, 1941-1942, Dalloz, Paris, 512 p.

SCELLE (Georges) *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève* (mars-septembre 1926, PUF, Paris, 1927, 254 p.

SCELLE (Georges) *Le litige roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations*, extrait de la Bibliothèque universelle et Revue de Genève, Genève, 1927, 21p.

SEAILLES (Gabriel) *La Pologne, Ligue française pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1916, 32 p.

SEE (Julien) *La Vallée des Pleurs : Chroniques des souffrances d'Israël depuis sa dispersion jusqu'à nos jours*, par Maître Joseph HA-COHEN, 1575, Volume 1 de chroniques Juives, Paris, 1881, 323 p.

SEIGNOBOS (Charles) *1815-1915 : du Congrès de Vienne à la guerre de 1914, Etudes et documents sur la guerre*, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 35 p.

SEGUR (Philippe) *C'était la démocratie : anthologie commentée des textes sur la démocratie antique, ses réussites et ses dérives*, Logiques juridiques, L'Harmattan Paris, 2014, 134 p.

SHERWIN-WHITE (Adrian Nicholas) *The roman citizenship*, 2nde éd, Oxford, Clarendon Press, 1973, 486 p.

SIMONARD (André) *Essai sur l'indépendance Albanaise*, Maurice Lavergne Imp, Paris, 1942, 488 p.

SIRINELLI (Jean-François) *Intellectuels et passions françaises. Manifestes et pétitions au XXe siècle*, Fayard, Paris, 1990, 365 p.

SOLEIL (Sylvain) *Introduction historique aux institutions : IV^e -XVIII^e siècle*, 4^e éd, Flammarion, Champs, 382 p.

SOUTOU (Georges-Henri) *La grande illusion. Quand la France perdait la paix*, Tallandier, Paris, 2015, 384 p.

STAËL Mme de, *Corine ou l'Italie*, Garnier frères, Paris, 1860, 505 p.

SURATTEAU (Jean-René) *L'idée nationale, de la Révolution à nos jours*, Collection SUP, L'historien, P.U.F, 1972, Paris, 227 p.

TERNON (Yves) *Genèse du droit international. Des pères fondateurs aux conférences de La Haye*, Karthala, 2016, Paris, 469 p.

TERNON (Yves) *Les Arméniens, Histoire d'un génocide*, éd du Seuil, Paris, 1977, 315 p.

THIESSE (Anne-Marie) *La création des identités nationales : Europe XVIIIe-XXe siècle*, éd du seuil, Paris, 1999, 302 p.

THORNBERRY (Patrick) *International Law and the rights of minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991, 398 p.

TOURNES (Ludovic) *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946) : Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Peter Lang, Berne, 2016, 418 p.

TOYNBEE (Arnold Joseph) *Les massacres des Arméniens. Le meurtre d'une nation (1915-1916)*, Payot, Paris, Lausanne, 1916, 158 p.

TRUYOL y SERRA (Antonio), *Doctrines contemporaines du droit des gens*, Paris, Cours IHEI, 1951, 106 p.

TULLY (James) *Une étrange multiplicité, le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Prisme, Histoire des Pensées, Presses universitaires de Bordeaux, 1999, 242 p.

URBAN (Yerri) *L'indigène dans le droit colonial français : 1865-1955*, LGDJ, Fondation Varenne, Paris, 2010, 665 p.

VAREIKIS (Egidijus) *Le transfert forcé de population : une violation des droits de l'Homme*, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, AS/JUR (2011) 49, 5 décembre 2011, 11 p.

VASSART (Patrick) *Manuel de droit romain*, Bruylant, Bruxelles, 2015, 420 p.

VATIN (Claude) *Citoyens et non-citoyens dans le monde grec*, Regards sur l'Histoire 53, SEDES, CDU, Paris, 1984, 264 p.

VAVASIS (Alexandros) *L'altérité musulmane en Grèce. Problèmes d'intégration et exclusion sociale des minoritaires de Thrace*, Euryopa, Genève, 2007, 158 p.

VERDON (Jacques) *La vie quotidienne au Moyen-Age*, Perrin, Paris, 2015, 379 p.

VERGNAUD (Pierre) *L'idée de la nationalité et de la libre disposition des peuples dans ses rapport avec l'idée de l'État (étude des doctrines politiques contemporaines) : 1870-1950*, Domat-Montchrestien, Paris, 1955, 258 p.

WAXWEILER (Emile) *Le Procès de la Neutralité Belge. Réplique aux accusations*, Payot et Cie, Paris, 1916, 136 p.

WEILL (Georges) *L'éveil des nationalités et le mouvement libéral (1815-1848)*, Peuples et civilisation, Histoire générale, Librairie Felix ALCAN, 1930, 592 p.

WEISS (André) *Manuel de Droit international privé*, Recueil Sirey, Paris, 1925, 737 p.

WOEHLING (Jean-Marie) *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Un commentaire analytique*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 324 p.

YACOUB (Joseph) *Les minorités dans le monde, Faites et analyses*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, 923 p.

YACOUB (Joseph), *Qui s'en souviendra ? 1915 : le génocide assyro-chaldéo-syriaque*, éd du Cerf, 2014, Paris, 300 p.

ZELLER (Gaston) *La Réforme, Regards sur l'Histoire : II. Histoire générale*, S.E.D.E.S., Paris, 1973, 430 p.

ZORGBIBE (Charles) *Histoire de l'Union européenne*, Fondation Robert SCHUMAN, Albin Michel, Paris, 2005, 402 p.

Ouvrages collectifs

BELINA (Pavel), CORNEJ (Petr), POKORNY (Jiri) (dirs.), *Histoire des Pays tchèques*, Points Histoire, éd du Seuil, Paris, 1995, 510 p.

BENOÎT-ROHMER (Florence), KLEBES (Heinrich), *Le droit du Conseil de l'Europe : vers un espace juridique paneuropéen*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 267 p.

BLUMANN Claude, Louis DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Manuel, Lexis Nexis, 5^e éd, Paris, 2013, 863 p.

CAO (Huhua) & DEHOORNE (Olivier) « *Les groupes minoritaire en Chine : distribution spatiale et défis d'intégration* », *Les populations de la Chine, Espaces, population et sociétés*, 2009, n°3, pp.397-406.

CARBASSE (Jean-Marie), LEYTE (Guillaume) *L'État royal (XII-XVIII^e siècle) : une anthologie*, Léviathan, P.U.F, Paris, 2004, 266 p.

CARREAU (Dominique), MARRELLA (Fabrizio) *Droit international*, 11^e éd, Etudes internationales, Pedone, Paris, 2012, 733 p, p.52. **PEREZ Joseph**, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, Paris, 1996, 914 p.

CERTEAU (Michel de), JULIA (Dominique), REVEL (Jacques) *Une politique de la langue, La Révolution française et les patois : l'enquête de Grégoire*, Folio Histoire, Gallimard, 2002, Paris, 472 p.

CHEDEVILLE (André), LE GOFF (Jacques (dir), ROSSIAUD (Jacques) *La ville en France au Moyen-Âge : des Carolingiens à la Renaissance*, Points, éd du Seuil, Paris, 1998, 674 p.

CLOAREC (Vincent), LAURENS (Henry), *Le Moyen-Orient au 20^e siècle*, Armand Colin, Paris, 2000, 255 p.

DAILLIER (Patrick), PELLET (Alain) , NGUYEN (Quôc Dinh), *Droit international public*, 7^e édition, LGDJ, Paris, 2002, 1510 p.

DRIOTON (Etienne) et VANDIER (Jacques) *L’Egypte, des origines à la conquête d’Alexandre*, P.U.F, Paris, 1984, 726 p.

DUMONT (Paul), GEORGEON (François) « *La mort d’un Empire (1908-1923)* », in *Histoire de l’Empire Ottoman*, MANTRAN Robert (dir), Fayard, 2015, 810 p.

DUPONT (Anne-Laure), MAYEUR-JAOUEN (Catherine), VERDEIL (Chantal) *Le Moyen-Orient par les textes, XIXe-XXI siècle*, Armand Colin, Paris, 2011, 444 p.

DURKHEIM (Emile), DENIS ERNEST, *Qui a voulu la guerre ? Les origines de la guerre d’après les documents diplomatiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1915, 65 p.

GAUDEMET (Jean) et CHEVREAU (Emmanuelle) *Les institutions de l’Antiquité*, L.G.D.J, Lextenso éd, Domat droit public, 2014, 532 p.

GEARY (Patrick J), RICARD (Jean-Pierre) *Quand les nations refont l’histoire : l’invention des origines médiévales de l’Europe*, Champs Flammarion, Paris, 2006, 242 p.

GERBET (Pierre), GHEBALI (Victor-Yves), MOUTON (Marie-Renée), *Le rêve d’un ordre mondial : De la SDN à l’ONU*, Notre Siècle, Paris, 1980, 492 p.

GIDEL (Gilbert), LA PRADELLE (Albert de), LE FUR (Louis) et MANDELSTAM (André) *Confiscation des biens des réfugiés Arméniens par le gouvernement Turc*. Consultation donnée au Comité central des Réfugiés Arméniens, Imp. de Massis, Paris, 1929, 95 p.

GRAS (Solange), GRAS (Christian) *La révolte des régions d'Europe occidentale de 1916 à nos jours*, PUF, 1982, 263 p.

HUMBERT (Michel) KREMER (David) *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, 11^e édition, Précis Droit public, Science politique, Dalloz, Paris, 2014, 604 p/

JESTAZ (Philippe) , JAMIN (Christophe), *La doctrine*, Méthodes du droit, Dalloz, 2004, 314 p,

LANGE (Christian Louis), SCHOU (August) *Histoire de l'internationalisme, de la paix de Westphalie jusqu'au Congrès de Vienne (1815)*, Tome 2, Publications de l'Institution Nobel Norvégien, Félix Alcan, Paris, 1919, 482 p.

MALAURIE (Philippe), MORVAN (Patrick) *Introduction au droit*, LGDJ, Paris, 2016, 460 p.

MAMMARELLA (Giuseppe), CACACE (Paolo) *Storia e politica dell'Unione europa (1926-2013)*, ed. Laterza, Bari, 2013, 420 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), TIBAL (André) *La Pologne*, Delgrave, Paris, 1930, 130 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), TIBAL(André) *La Tchécoslovaquie*, Delagrave, Paris, 1929, 119 p.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), TIBAL (André) *L'Autriche*, Delagrave, Paris, 1932, 142 p.

OURLIAC (Paul), GAZZANIGA (Jean-Louis) *Histoire du droit privé français : de l'An mil au Code civil*, L'évolution de l'humanité, Bibliothèque de synthèse historique, Albin Michel, Paris, 1985, 442 p.

PHILIPPE (Béatrice), ROCHE(Daniel), EMMANUEL (Pierre), *Être juif dans la société française, du Moyen-Âge à nos jours*, collection Pluriel, éd Montalba, 1979, 445 p.

PIERRE-CAPS (Stéphane), POUMAREDE (Jean,) *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, Paris, 1996, 581 p.

PRADELLE (MM. A de La), Le Fur (Louis), et N. Mandelstam (André) *concernant la force obligatoire, pour la Lithuanie, de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923*, Jouve et Cie, Paris, 1928, 113 p.

REISS (Pfr R-A) et BONNASSIEUX (A.) *Réquisitoire contre la Bulgarie* Paris, Bernard Grasset, 1919, 64 p.

RIVERO (Jean), MOUTOUH (Hugues) *Libertés publiques*, tome II, PUF, Paris, 2003, 269 p.

SAINT-BONNET (François), SASSIER (Yves), *Histoire des institutions avant 1789*, 4^e éd, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 2011, 474 p.

YACOUB (Joseph), YACOUB (Claire) *Oubliés de tous. Les Assyro-Chaldéens du Caucase*, Les éditions du Cerf, Paris, 2015, 316 p.

WANG (Jiawey) et NYIMA (Gyaincain) *Le statut du Tibet de Chine dans l'histoire*, China Intercontinental Press, 2001, 367 p.

Articles

AKGÖNÜL (Samin) « La naissance du concept de minorité en Europe », in BASTIAN Jean-Pierre, MESSNER Francis, *Minorités religieuses dans l'espace européen : approches sociologiques et juridiques*, PUF, Paris, 2007, 332 p, pp.37-59, p.45

ALVAREZ (Alejandro) « La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations », in CASONA Alejandro, *La réforme agraire...*, , pp.35-48,

ANGOT (Michel) « Il n'y a jamais eu d'Inde, mais des Indes », *L'Express*, Spécial Inde, 19 décembre 2012, n° 3207-3208, p.52

ANNOUSSAMY (David) « La réservation des sièges de sièges dans les corps élus en Inde », in Quotas, réservations et discrimination positive en Inde, *Droit et cultures*, 2007, n°53, pp.19-33

ANONYME, « La Suppression des Arméniens, méthode allemande, travail turc », *Revue des Deux Mondes*, 1916, tome 31, pp.531-560

ARZOZ SANTISTEBAN (Xabier) « Estudio preliminar : Karl Renner y la teoria de la autonomia nacional », in *RENNER Karl, Estado y nacion. El derecho de las naciones a la autoderminacion*, Tecnos, Madrid 2015, 401 p, pp. XI-CXXXIV

ANTONOPOULOS (Nicolas) « La condition internationale du Mont Athos », in *Le Millénaire du Mont Athos (963-1963) : études et mélanges*, t. I, Chevetogne, 1963, pp.381-405

BAELEN (Jean) « Documents sur les origines de la guerre. I. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat français », *RSP*, pp.114-119

BARTHELEMY (Joseph) « Préface », in AUBAC Stéphane, *La vérité sur les minorités nationales en Pologne*, éd. Revue politique et littéraire (Revue bleue) et Revue Scientifique, Paris, 1924, 28 p, pp.5-6, p.6

BARTHELEMY (Joseph) « L'alerte polonaise », *RPP*, 1920, Tome CV, pp. 163-180

BASDEVANT (Jules) « La conclusion et la rédaction des traites et des instruments autres que les traités », *RCADI*, 1926, tome 15, Vol.V, pp.535-669

BECKER (Jean-Jacques) « La guerre dans les Balkans (1912-1919) », in *Les peuples des Balkans face à l'histoire et à leur histoire, Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°71, 2003, pp.4-16

BELY (Lucien) « Le « paradigme westphalien » au miroir de l'histoire, l'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, 2009, Volume X, pp.1-14

BERGSON (Henri) « Discours prononcé par M. Henri Bergson », *RIE*, 1915, tome 69, pp.12-21.

BLOCISZEWSKI (Joseph) « La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne », *RGDIP*, 1921, tome 28, pp.5-83 et *RGDIP*, 1924, tome 31, pp.89-144

BLOMART (Alain) « Des dieux à l'image des citoyens ou comment les dieux étrangers étaient « naturalisés », dans le monde grec et romain », in *Antiquité et citoyenneté, Actes du colloque international de Besançon, 3-5 novembre 1999*, Stéphane RATTI (dir.), ISTA, 2002, Vol.850, n°1, pp.325-339

BOUGLE (Célestin) « Une chose vivante », *La dépêche*, 5 juillet 1919, p.1

BOURGEOIS (Léon) « Lettre de M. Léon Bourgeois », in SCELLE Georges, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Recueil Sirey, Paris, 1919, 459 p., p.VII-X,

BUNLE (Henri) « Les États Baltes : Esthonie, Lettonie, Lithuanie », *Bulletin de la Statistique générale de la France et du Service d'observation des Prix*, Tome XII, Fascicule IV, juillet 1923, pp.395-439

BURGORGUE-LARSEN (Laurence) « La force de l'évocation ou le fabuleux destin de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » in *Mélange Pierre PACTET, Op.cit.*, pp.77-104

CHARTE (Baptiste) « Minorité nationale, un concept européen », *AFRI*, 2006, vol VII, pp.172-188

CLARKE (Floyd.R) « The statut of William Hohenzollern, Kaiser of Germany, under International law », *AKR*, vol 53, 1919.

CLEMENCEAU (Georges) « préface », *Les massacres d'Arménie : témoignages des victimes*, 2^e ed, Mercure de France, Paris, 1896, 264 p

CUSSO (Roser) « La défaite de la SDN face aux nationalismes des majorités : la Section des minorités et l'irrecevabilité des pétitions « hors traité » », *Etudes internationales*, 2013, vol. 44, n °1, pp.65-88

DADRIAN (N) « Origine et application du concept d'intervention d'humanité. Les enseignements tirés du génocide arménien » *Les cahiers de l'Orient*, 2000, n°57, p.21.

DECAUX (Emmanuel) , « René Cassin : entre mémoire et histoire », *Droits fondamentaux*, 2010, n°8, pp.1-22,

DECLAREUIL (Joseph) « Kant, le Droit public et la Société des Nations », *RGDIP*, 1918, Tome XXV, pp.113-143, pp.113-114

DE LOUTER (Jan) « La crise du droit international », *RGDIP*, Tome XXVI, 1919, pp.76-110,

DESCHÊNES Jules, « Qu'est-ce qu'une minorité ? », *Les Cahiers du droit*, vol.27, n°1, 1986, pp.255-291

DONNEDIEU DE VABRES (Henri) « La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle », *RIDP*, 1924, tome 1, volume n°1, pp.175-201

DONNEDIEU DE VABRES (Henri) « La répression internationale du terrorisme. Les conventions de Genève (16 novembre 1937) », *RDILC*, 1938, tome XIX, pp.37-74.

DUMAS (Jacques) « La sauvegarde internationale des droits de l'Homme », *RCADI*, 1937, Vol. 59, Tome 1, pp.5-97

DUNBAR (Robert) « Commentaires : Les liens entre la Convention-cadre et la Charte des langues », in *Du contour au contenu, cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, actes de la conférence organisée à Strasbourg du 30 au 31 octobre 2003, éd. Conseil de l'Europe, 2004, 219 p, pp.38-45

DUPARC (Pierre) « Les actes du Traité du Münster de 1648 entre la France et l'Empire », *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1948, vol.107, n°1, pp.52-61

DUPUIS (René) « Aperçu des relations internationales en Europe de Charlemagne à nos jours », *RCADI*, 1939, tome 68, II, Paris, pp.1-94

DOWDALL (Alex) « Civilians in the combat zone : Allied and German evacuation policies at the Western Front, 1914-1918 », *First World War Studies*, 2015, Vol 6, n°3, pp.239-255

DUPONT (Anne-Laure) « La Première Guerre mondiale et l'avènement du Moyen-Orient post-ottoman (1914-1924) », in DUPONT Anne-Laure, MAYEUR-JAOUEN Catherine, VERDEIL Chantal, *Histoire du Moyen-Orient : du XIX^e siècle à nos jours*, Armand Colin, Paris, 2016, 472 p, pp.154-194,

DUPUIS (Charles) « Le droit international et la guerre mondiale : à propos d'un ouvrage récent », *Revue des Sciences politiques*, 1921, tome 44, pp.339-366

EISENMANN (Louis) « Le problème hongrois », *RPP*, 1920, tome CII, pp.207-225, p.207

ESTOURNELLES de CONSTANT (Paul-Henri Benjamin d') « Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations », *Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 1919 pp.419-478

FAUCHILLE (Paul) « Les attentats Allemands contre les biens et les personnes en Belgique et en France, d'après les rapports des commissions d'enquête officielles (août 1914-mai 1915) », *RGDIP*, 1915, Tome XXII, pp.249-411

FAUCHILLE (Paul) « Les allemands en territoire occupé (février-mars 1917) : Le droit et le fait. Simple comparaison », *RGDIP*, 1917, Tome. XXIV, p.316-336

FABRE (Michel) « La controverse de Valladolid ou la problématique de l'altérité », *Le Télémaque*, Presses Universitaires de Caen, n°29, 1, 2006, pp.7-16

FEINBERG (Nathan) « La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale en matière de mandats et de minorités », *RCADI*, 1937, tome 59, vol.1, pp.591-705

FERRO (Marc) « La politique des nationalités du gouvernement provisoire (février-octobre 1917), *Cahiers du monde russe et soviétique*, vol 2, n° 2, 1961, pp.131-165

FORCADE (Olivier) « Censure, secret et opinion en France de 1914 à 1919 », in *Le secret en histoire, Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2000, n°58, pp.45-53

GARIBIAN (Sévane) « Génocide arménien et conceptualisation du crime contre l'humanité. De l'intervention pour cause d'humanité à l'intervention pour violation des lois de l'humanité », *Revue d'Histoire de la Shoah*, 2003, n° 177-178, pp.274-294

GARRAUD (René) « rapport sur l'application du droit pénal aux faits de guerre ; compétence et procédure », *RPDP*, tome 40, volume n°1 pp.13-42

GAUDEMET (Jean) « Etudes juridiques et culture historique », in *Droit et histoire, Archives de philosophie du droit*, Sirey, Paris, 1959, pp.11-21

GHEBALI (Victor-Yves) « La question des droits de l'homme à la réunion de Madrid sur les suites de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *AFDI*, 1983, vol.29. pp.59-80, p.75

GIORDANO (Christian) « Réformes agraires et tensions ethniques en Europe centrale et orientale », in « Exclusions », *Études rurales*, 2001, vol.159-160, pp.205-228

GIRAUD (Emile) « La Société des Nations, l'expérience de vingt ans », *RGDIP*, 1940, tome 47, pp.45-65

GIULIANI (Jean-Dominique) « La Russie, L'Ukraine et le droit international », *Question d'Europe*, n°344, 16 février 2015, Fondation Robert Schuman, pp.1-7

GJIDARA (Marc) « Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens de minorités », *Annuaire français de droit international*, 1991, volume 37, n°37, pp.349-386

GONNARD (René) « La Hongrie de demain », *RPP*, 1920, tome CII, pp.393-397

GRUZINSKI (Serge) « Ce décentrement du monde », in *Les ficelles du pouvoir*, *Revue XXI*, 2016, n°36, pp.152-163, p.161

GUERRERO (José Gustavo) « La conférence de La Haye relative à la codification du droit international », *RDI*, n° et n°6, pp.478-491 et pp.649-667

GUIEU (Jean Michel) « Les juristes français, la Société des Nations et l'Europe », Communication présentée le 14 octobre 2005 dans le cadre du colloque organisé sous la direction de Jacques BARIETY et consacré à *Aristide Briand, la SdN et l'Europe, 1919-1932*, 15 p

GUYADER (Maurice) « Élargissements et intégration dans l'Union. », *Politique étrangère*, I.F.R.I, juin 2007, n°2, p. 367-380.

HAMEL (Gwénaëlle) « Situations des Aborigènes australiens : Inégalités sociales et réponses politiques », *CNAF, Informations sociales*, 2012, n°171, n°3, pp.70-78

HAMELLE (Paul) « L'Irlande enchaînée », *RPP*, 1920, tome CII, pp.402-421,
HAMELLE (Paul) « Vers la reconquête de l'Irlande ? », *RPP*, 1920 tome CIV, pp.347-369

HASSNER (Pierre) « L'Europe de l'Est entre l'est et l'Europe », *Revue française de science politique*, 1969, volume 19, n°1, pp. 101-144

HAURIOU (Maurice) « A la Faculté de droit de Toulouse », *Le Journal des Débats*, 30 novembre 1914, p.3.

HERING (Rainer) « Pangermanisme », in TAGUIEFF Pierre-André, *Dictionnaire historique et critique du racisme*, PUF, Paris, 2013, pp.1310-1313

HOBZA (Antoine) « Question de droit international concernant les religions », *RCADI*, 1924, vol. IV, tome 5, pp.371-423, p.378

HOBZA (Antoine) « La République Tchécoslovaque et le droit international », *RGDIP*, 1922, tome 29, pp.385-409

HOREL (Catherine) « Introduction. La fin de l'Autriche-Hongrie : réflexions sur l'Europe centrale après 1918 », *Les cahiers IRICE*, 2015, Tome 1, Vol.13, pp.5-19,

ILIOPOULOU-PENOT (Anastasia) « Convention EDH : Article 14 : Non-discrimination », *Répertoire européen*, avril 2014, pp.3-13

ILIOPOULOU-PENOT (Anastasia) « Assurer le respect et la promotion des droits fondamentaux : un nouveau défi pour l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2007, n°3-4, pp. 421-478

IMBERT (Jean) « L'inquisition au Moyen-Âge », *Association internationale pour la défense de la liberté religieuse*, Berne, 1975, p.3-8

ISAY (Ernest) « De la nationalité », *RCADI*, 1924, Vol.I V, tome 5, pp. 429-468

JAFFRELOT (Christophe) « Inde : Avènement politique de la Caste », *Critique Internationale*, 2002, volume 17, n°4, pp.131-144

JOHANNET (René) « Préface », in LE FUR Louis, *Races, Nationalités, États*, Bibliothèque de Philosophie contemporaine, Felix ALCAN, Paris, 1922, 154 p, pp.I-VIII

JOUANNET (Emmanuelle) « Regards sur un siècle de doctrine française du droit international », *AFDI*, 2000, volume 46, n°1, pp.1-57

KEVONIAN (Dzovinar), dans « Les juristes, la protection des minorités et l'internationalisation des droits de l'homme : le cas de la France (1919-1939) », *Relations Internationales*, pp.57-72

KONSTANTINOVIC (Zoran), « Les slaves du sud et la Mitteleuropa », *Revue germanique internationale*, 1994, volume 1, n°1, pp.45-60

KOUBI (Geneviève) « L' « entre-deux » des droits de l'homme et des droits des minorités : « Un concept d'appartenance » ? », *RTDH*, 1994, volume 18, pp.177-194

KUNZ (Joseph Laurenz) « L'option de nationalité », *RCADI*, 1930, Vol. I, tome 31, pp. 111-175

LALUMIERE (Catherine) « La Charte des droit fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue québécoise de droit international*, *Revue québécoise de droit international*, 2000, vol. 13, n°1, 373 p

LANGE (Christian Louis) « Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du droit international », *RCADI*, 1926, III, Tome 13, pp.171-426

LA PRADELLE (Albert Geoffre) de, *Maitres et doctrines du droit des gens : avec plusieurs portraits en hors texte*, 2^e édition, Les éditions internationales, Paris, 1950, 440 p, p.364

LAPUE (P.) « De la Nationalité des habitants des pays à mandat de la Société des Nations ? » *JDI*, 1925, tome 52, vol.1, pp.54-61.

LAURENT (Virginie) « Indianité et politique en Amérique Latine », *Transcontinentales*, 2007, volume 4, pp.59-76

LAVISSE (Ernst) « La Guerre », *RIE*, tome 68, 1914, pp.256-263, p.263.

LE BOT (Olivier) « Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : La coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux », *RTDH*, 2003, volume 55, pp.781-811, p.783 (n.b.p 12)

LE BOT (Yvon) « Identités : Positionnement des groupes indiens en Amérique Latine », *Revue Les Cahiers ALHIM*, 2004, volume 10, pp.2-8

LE FUR (Louis) « Guerre juste et juste paix », *RGDIP*, Tome XXVI, 1919, pp.349-405

LE FUR (Louis) « Analyses et comptes rendus », *RDPSP*, tome XXXV, volume n°3, p.477-488

LE FUR (Louis) « Le droit d'intervention et la Société des nations », *Scientia, (Rivista di Scienza)*, 1924, pp.192-204

LE FUR (Louis) « L'affaire de Mossoul », *RGDIP*, Tome VIII, Tome XXXIII, 1926, pp.60-104 et pp. 209-245

LE FUR (Louis) « Les bases juridiques de la Société des Nations », *Sicentia, Revue internationale de synthèse scientifique*, janvier 1925, pp.1-35

LOUIS (Paul) « L'Aspect oriental de la guerre européenne », *Mercure de France*, 16 avril 1916, pp.662-677

MALETTKE (Klaus) « Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique », *Dix-septième siècle*, 2001, volume 210, n°1, pp.113-144

MANDELSTAM (André) « La Déclaration des droits internationaux de l'Homme », *L'Esprit International*, 1930, n°13, pp.232-243,

MANDELSTAM (André) « La généralisation de la protection internationale des droits de l'Homme », 1^{ière} partie, *RDILC*, Tome XI, pp.297-325,

MANDELSTAM (André) « La généralisation de la protection internationale des droits de l'Homme », 2^{ème} partie, *RDILC*, Tome XI, pp.698-713

MANDELSTAM (André) « La protection des minorités », *RCADI*, 1923, pp.363-519

MANDELSTAM (André) « Le Société des Nations et les Puissances devant le problème Arménien », *RGDIP*, 1922, Tome IV, XXIX, pp.301-384, p.335

MEILLET (Antoine) « Note sur la loi fondamentale de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques », *REA*, 1923, tome III, pp.79-80

MERIGNHAC (Alexandre) « De la sanction des infractions au droit des gens commises, au cours de la guerre européenne, par les Empires du Centre », *RGDIP*, 1917, tome 24, pp.5-58

MERLE (Isabelle) « Le Mabo case. L'Australie face à son passé colonial », *Annales Histoires, Sciences sociales*, 1998, Vol 53, n°2, pp.209-229, p.211-215.

MILACIC (Slobodan) « La théorie démocratique face au défi majoritaire, (Majorités politiques et minorités communautaires, quelle cohérence ?) », *Dalloz*, 2003, 966 p, pp.339-352

MILANO (Laure) « Les minorités- L'influence de la CEDH », in Philippe ICARD (dir.), *Les minorités au sein de l'Union européenne*, éd. ESKA, CREDESPO, Paris, 2014, 147 p, pp.51-65

MILET (Marc) « La doctrine juridique pendant la Guerre : à propos de Maurice Hauriou et Léon Duguit », in *Le droit public et la Première Guerre mondiale, Jus Politicum*, 2016, Volume VIII, pp.11-31

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) « Le Droit constitutionnel et l'organisation de la paix », *RCADI*, 1933, vol III, Tome 45, pp.673-772

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) « Préface », in Egidio REALE, *Le régime des passeports et la Société des Nations*, Arthur Rousseau, Paris, 1930, 226 p, pp.VII-XIV

MONET(Hubert) « La Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1994, n°20, pp.501-518,

NIBOYET (Jean Paulin) « La nationalité d'après les traités de paix qui ont mis fin à la Grande Guerre de 1914-1918 », *RDILC*, 1921, tome 2, pp.285-319

ORSENNA (Erik) « Chaque mot est une histoire », *Cahier du « Monde »*, n°22442, 9 mars 2017, pp.2-3

OTIS (Ghislain) « L'autonomie personnelle au cœur des droits ancestraux : sub qua lege vivis ? », *McGill Law Journal/Revue de Droit de McGill*, 2007, vol.52, pp.657-679

OTLET (Paul) « Séance d'ouverture », Compte rendu sommaire de la III^e Conférence des Nationalités réunies à Lausanne : 27-29 juin 1916, *Union des nationalités*, 1916, n°11, pp.6-14, p.7

PATAUD CELERIER (Philippe) « Au Canada, la fin de la résignation pour les peuples autochtones », *Le Monde diplomatique*, mai 2014, pp.20-21

PASCALI (Lugi) « Banks and Development: Jewish Communities in the Italian Renaissance and Current Economic Performance », *The Review of Economics and Statistics*, 2016, Vol.98, n°1, pp.140-158

PAVLOVIC (Vojislav) « Les buts de guerre alliés et leur soutien aux nationalités opprimées, novembre 1917-mai 1918 », *Balcania*, vol XXXVII, 2006, pp.49-75

PEREZ-VERA (Elisa) « La protection d'humanité en droit international », *RBDI*, 1969, pp.401-424

PIC (Paul) « Le régime du mandat d'après le traité de Versailles ; son application dans le Proche-Orient : Mandats français en Syrie, Anglais en Palestine et Mésopotamie », *RGDIP*, 1923, Tome XXX, Vol. V, pp.321-371

PIERRÉ-CAPS (Stéphane) « Peut-on actuellement parler d'un droit européen des minorités ? », *AFRI*, 1994, volume 40, pp. 72-105

PIERRE-CAPS (Stéphane) « Minorités », *Dictionnaire de la culture juridique*, ALLAND Denis, RIALS Stéphane (dir.), Lamy, PUF, 2003, Paris, 1649 p, pp.1028-1031

PILLAUT (Julien) « Les question de nationalité dans les traits de paix de 1919-1920 avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie », *RDIPDPI*, 1921, vol. XVII, pp.1-19

PILLET (Antoine) « Les droits fondamentaux des États », *RGDP*, Tome V 1898, p.73

PILLET (Antoine) « La guerre actuelle et le droit des gens », *RGDIP*, 1916, tome 23, pp.5-31, pp.203-243 et p.423-471

POLITIS (Nicolas) « Le transfert de populations », *Politique étrangère*, 1940, Vol.2, pp.83-94

PROCHASSON (Christophe) « Les nouvelles formes de l'engagement », Les intellectuels français et la Grande Guerre, *BBF*, 2014, n°3, pp.39-45

PROCHASSON (Christophe) « Les intellectuels français et la Grande Guerre. Les nouvelles formes de l'engagement », in 1914 : mémoires vives, *BBF*, 2014, Volume 3, pp.38-45

PRUDHOMME (André) « Le Traité de Lausanne et les intérêts privés », *JDI*, 1923, tome 50, pp.753-774, pp.753 et 759

PUPIER (Jean) « Les raisons psychologiques dans le jeu des partenaires de Munich », *L'Allemagne contemporaine*, 1938, Vol.9-10, pp.173-201,

RAMU (Sébastien) « Le statut des minorités au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RDTH*, 2002, n°51, pp.587-628

RAPISARDI-MIRABELLI (Andrea) « Le traité de Sèvres (10 août 1920) et les principales questions internationales qui s'y rapportent », *RDILC*, 1921, n°1-2, Tome II, pp.415-435

RAPPARD (William Emmanuel) « Vues rétrospectives sur la société des nations », *RCADI* 1947, Vol. 71, pp.111-225

REDSLOB (Robert) « Le changement de régime en Alsace-Lorraine après la défaite allemande », *RPP*, 1920, tome CIV, pp387-399

REDSLOB (Robert) « Le drame des Sudètes et le droit des gens », *L'Allemagne contemporaine*, 1938, Vol.9-10, pp. 169-172,

RENAULT (Louis) « La guerre et le droit des gens au XX^e siècle », *RGDIP*, 1914, tome 21, pp.468-48.

RENAULT (Louis) « Dans quelle mesure le droit pénal peut-il s'appliquer à des faits de guerre contraires au droit des gens ? », *RPDP*, 1915, tome 39, volume n°3, pp.403-447.

RENAULT (Louis) « De l'application du droit pénal aux faits de guerre », *RGDIP*, 1918, tome 25, pp.5-29

RENAULT Louis, *JDI*, 1915, tome 42, pp.313-339

RIPERT (Georges) « L'idée du droit en Allemagne et la guerre actuelle », *RIE*, 1915, tome 69, pp.169-183

REY (Francis) « Un aspect particulier de la question des minorités : les Israélites de Roumanie », *RGDIP*, 1925 Tome VII, Tome XXXII, pp.133-162

REYNAUD-PALIGOT (Carole) « Essor et diffusion du paradigme racial », in *Races & Racisme, Textes et Documents pour la Classe*, mars 2017, pp.32-35

RIGAUX (François) « Mission impossible : la définition de la minorité », *RTDH*, 1997, volume 30, pp.155-175

ROLIN (Henri) « Le système des mandats coloniaux », *RDILC*, 1920, Tome I, pp.329-363

ROLIN-JACQUEMYNS (Edouard) « De la participation aux hostilités des habitants non militaires d'un pays », *RGDILC*, 1914, tome XVI, volume n°4, p.423-425

ROLIN-JAEQUEMYNS (Gustave) « Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le Professeur ARNTZ », *RDILC*, 8, pp.673-682

ROY (Ingrid) « Le droit de participation des minorités à la vie de l'État : exemples de solutions intégratives et autonomistes », *Revista de llengua i dret*, 2009, n°52, pp.227-274

RUYSSEN (Théodore) « Une conférence sur l'Alsace-Lorraine », *La Paix par le Droit*, 1915, p.118.

RUYSSEN (Théodore) « La force et le droit », *Revue de métaphysique et de morale*, 1914, tome 22, pp.849-869

SANDU (Traian) « La présence française en Europe centrale dans l'entre-deux-guerres », *Revue d'Europe Centrale*, tome III, n°2, 1995, pp.147-160

SCELLE (Georges) « Les réserves du Sénat américain », *RPP*, 1920, Tome CII, pp.342-358

SCELLE (Georges) « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, Académie de Droit international, Sirey, Paris, 1933, pp.331-703

SCELLE (Georges) « A propos de la loi allemande du 14 juillet 1933 sur la déchéance de nationalité », *RCDI*, n°29, 1934, pp.63-76

SCHILLING (Heinz) « La confessionnalisation et le système international », in BELY Lucien (dir.), ROCHEFORT Isabelle, *L'Europe des Traités de Westphalie : Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, 2000, pp. 411-428

SCHULTE-TENCKHOFF (Isabelle) « Les minorités et le droit international » in FENET Alain, KOUBI Geneviève, SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, *Le droit et les minorités, analyses et textes*, *Op.cit*, pp.17-113

SEFERIADES (Stelio) « L'échange des populations », *RCADI*, 1928, vol. IV, tome 24, pp. 307-439

SERVANTIE (Alain) « Elargissements de l'Union Européenne et conditions touchant au traitement des minorités. », *Confluences Méditerranée*, n°2,2010, vol 73, p. 51-66

SOTTILE (Antoine) « Le terrorisme international », *RCADI*, 1938, volume III, pp.91-184,

SOUTOU (Georges-Henri) « La Première Guerre mondiale, les traités de paix et l'évolution du problème des Nationalités », in *Histoire contemporaine : Nations, nationalités et nationalismes en Europe-1850-1920*, *L'Information Historique*, Vol 58 n°1, mars 1996, pp.32-39

SOUTOU (Georges-Henri) « L'héritage de la Grande Guerre : États souverains, mondialisation et régionalisme », in *La Grande Guerre et le monde de demain (1914-2014)*, *Politique étrangère*, 2014, n°1, volume 79, pp.41-54

SUDRE (Frédéric) « A propos de l'autorité d'un « précédent » en matière de protection en matière de protection des droits des minorités, obs. sous l'arrêt Chapman » *RTDH*, Juillet 2001, n° 47, pp.887-915

- SUDRE (Frédéric)** « La Communauté européenne... », *Art.cit*, p.14
« La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam : Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? », *JCP, La Semaine juridique*, Edition générale, 7 janvier 1998, vol 72, n°1-2, pp.9-16, p.10
- TARDU (Maxime)** « Le nouveau Conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : Décadence ou résurrection ? » *RTDH*, 2007, volume 72, pp. 967-991
- TENEKIDES (Georges)** « Le statut des minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques », *RGDIP*, 1924, Tome XXXI, pp.72-88
- TERRA (Raymond)** « La romanche, quatrième langue des suisses », *Annales de géographie*, 1993, tome 102, vol. 574, pp.596-619
- TÜRK (Danilo)** « Le droit des minorités en Europe », in GIORDAN Henri (dir.), *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, éd. Kimé, Paris, 1992, pp.447-478, 459 p,
- VAN DEN HEUVEL (Jules)** « De la déportation des belges en Allemagne », *RGDIP*, 1917, tome XXIV, p.261-300
- VARELA SUANZES-CARPEGNA (Joaquín)** « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, vol 4, n° 68, p. 675-689
- VARENNES (Fernand)** « Fédéralisme, identité et langues officielles en Inde », in Les cultures à la rencontre du droit : l'Inde, *Droit et Cultures*, 2014, vol 67, n°1, pp.187-212
- VERNES (Maurice)** « Pour l'indépendance de l'érudition française », *RIE*, 1917, tome 71, pp.409-421
- VERHOEVEN (Joe)** « Les principales étapes de la protection internationale des minorités », *RTDH*, 1997, vol.30, pp.177-203
- VIANNA (Pedro)** « La Première Guerre mondiale et la notion juridique contemporaine de réfugié », *Migration Sociétés*, 2014, vol. n°3, tome n°156, pp.137-150

VOINOVITCH (Louis Comte) « Un divorce nécessaire », *La Nation Tchèque*, 1918, n° 18-19, pp.625-632

WOEHLING (José) Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2003, volume 34, n° 04, pp.93-155, p.98

ZIMMERMANN (Albert) , « Les problèmes de la réadaptation économique de la Sarre », *Politique étrangère*, 1936, Vol. n°4, pp.32-46

Thèses et mémoires

ALBERT (Sophie) *La condition des minorités en droit international public*, Thèse de droit, Droit international public, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, STERN Brigitte de (dir), 2003, 579 p

APCHAIN (Hélène) *Le statut des musulmans de Thrace et des Grecs de Constantinople, d'Imbros et de Ténédos*, Thèse de doctorat en droit (dactylographiée), Université Paris XI, 2009, 701 p

BLAGOYEVITCH (Vidan) *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, La Vie Universitaire, Paris, 1922, 457 p

BLAIR (Scott) *La France et le pacte de la Société des Nations (1914-1919)*, thèse de doctorat d'Histoire (microfiches), Université de Paris I, 1992,

BENES (Edouard) *Le problème autrichien et la question tchèque. Étude sur les luttes politiques des nationalités slaves en Autriche*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Dijon, 1908, Giard et E. Brière libraires éditeurs, Paris, 312 p,

BOHN (André) *Essai sur la notion de nationalité dans le principe des nationalités*, Thèse pour le doctorat en sciences politiques et économiques, Université de Nancy, Faculté de Droit, Imp. Nancéienne, Nancy, 1923, 73 p,

BONNARD (Louis Carle) *Essai sur la conception d'une Société des Nations avant XXe siècle*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Rousseau & Cie, Paris, 1921, 147 p

BOUCHEREAU (Abel) *Le statut de Dantzig*, Université de Poitiers, Faculté de droit, Thèse pour le doctorat en Sciences politiques et économiques, Imprimerie du Poitou, Poitiers, 1924, 143 p,

BOULOUYS (Georges) *La question de Haute-Silésie*, Thèse pour le doctorat, faculté de droit, Université de Montpellier, Imp. De l'« économiste Méridional », Montpellier, 1922, 243 p

BOUTANT (C.-A) *Les mandats internationaux*, Thèse pour le doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, Recueil Sirey, Paris, 1936, 255 p

DECORET (Jacques) *La question de Haute-Silésie et son Règlement : l'interprétation du plébiscite de 1921 par la Société des Nations*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Lyon, Imp. Bascou, 1924, 196 p

EISENMANN (Louis) *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867*, Etude sur le dualisme, Thèse pour le Doctorat de sciences politiques et économiques, Université de Dijon, Faculté de Droit, Société nouvelle de Librairie et d'édition, Paris, 1904, 680 p

ERDSTEIN (David) *Le statut juridique des minorités en Europe*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, 1932, 231 p

FANY Messoud, *La nation Kurde et son évolution sociale*, thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Paris, Paris, L. Rodstein, 1933, 288 p

FLEÏCHER (Arnold-Arthur) *L'Analyse juridique du Pacte de la Société des Nations*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Paris, La Vie Universitaire, 1922, 155 p,

GIRARD (André) *Les minorités nationales ethniques et religieuses en Bulgarie*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, Marcel Giard, 1932 206 p

GONSSOLLIN (Emmanuel) *Le plébiscite dans le Droit international actuel*, thèse pour le doctorat Es-sciences économiques et politiques, Faculté de Droit, Université de Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1921, 171 p

GIROUX (Marie-Hélène), *Protection des minorités et pluralisme en Europe : l'influence décisive des institutions européennes sur les régimes de protection des minorités en France et*

en Hongrie, Thèse de doctorat en droit, Faculté des études supérieures, Université de Montréal,

HAGOPIAN (Guy) *L'agriculture et la propriété foncière dans l'Arménie moderne*, Thèse pour le doctorat en droit, Faculté de Droit, Université de Nancy, A. et L. Costantini, Philippeville, 1930, 110 p.

JAQUIN (Pierre) *La question des minorités entre l'Italie et la Yougoslavie*, thèse pour le Doctorat, Université de Paris, Faculté de Droit, Sirey, Paris, 1929, 220 p, pp.23-28

JOUSSE (Pierre) *Les tendances des réformes agraires dans l'Europe centrale et l'Europe méridionale (1918-1924)*, thèse pour le doctorat, Université de Caen, Faculté de droit, Imp. Saint-Denis, Niort, 1925, 238 p

LEFORESTIER (Charlotte) *L'assimilation des indiens d'Amérique du Nord par l'éducation : Une politique comparative*, Thèse de doctorat, Etudes Anglophones, Université Michel Montaigne, Bordeaux III, RIGAL-CELLARD Bernadette (dir.), 2012, 475 p

LE LORRAIN (Marion) *L'Histoire et le droit pénal*, Mémoire (dactylographié) de Master II, Université Panthéon-Assas Paris II, 2010, 107 p

LEVESQUE (Geneviève) *La situation internationale de Dantzig*, Faculté de droit, Université de Paris, Thèse pour le doctorat en Sciences politiques et économiques, Pedone, Paris, 1924, 178 p

LUCIEN-BRUN (Jean) *Le problème des minorités devant le droit international*, Thèse pour le doctorat ès Sciences politiques et économiques, Université de Grenoble, Spes, Lyon, 1923, 230 p

MASTANE (Youssef Ismaïl) *La reconstruction du droit des gens*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Maurice Lavergne, Paris, 1941,

MILET (Marc) *Les professeurs de droit citoyens. Entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, Thèse de doctorat (dactylographiée), Université Panthéon-Assas (Paris II), Tome 1, 390 p,

OHRAB (Aminian) *L'Union interparlementaire : son rôle dans la vie internationale*, Thèse de doctorat (dactylographiée), Université de Paris, Faculté de droit, Paris, 1952, 175 p,

PILLET (Maurice) *Le prélèvement financier de l'Autriche*, Thèse de doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, A. Pedone, Paris, 1928, 271 p

RODDES (Jean) *La minorité allemande en Haute-Silésie polonaise*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, Les Presses modernes, Paris, 1929, 210 p

ROQUETTE-BUISSON (Pierre) de, *Du principe des nationalités : étude de droit international public*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Bordeaux, Imprimerie Jousset, Paris, 1895, 220 p

SPITZ (René) *La formation du Pacte de la Société des Nations : les Sources et les Influences*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Faculté de droit, Albes Frères, Paris, 1932, 96 p

STOYANOVITCH (Stoyan) *La question de l'Adriatique et le principe des nationalités*, Thèse pour le doctorat ès-Sciences Politiques et Economiques, Université de Grenoble, Faculté de droit, J.Aubert, Grenoble, 1922, 158 p

SURBEZY (François) *Les Affaires d'Arménie et l'intervention des puissances européennes (de 1894 à 1897)*, Thèse pour le doctorat, Université de Montpellier, Faculté de Droit, 1911, Montpellier, Imp. Firmin et Montane, 83 p

TEDESCHI (Paul) *Recherches sur la Formation et le Développement de l'Obligation en Droit International public*, Thèse pour le doctorat, Faculté de Droit, Université de Paris, Maurice Laverge, Paris, ANN 359 p

VILLECOURT (Louis) *La protection des minorités dans les pays Baltiques et la Société des Nations*, Thèse pour le doctorat Ès Sciences politiques et Economiques, Faculté de Droit, Université de Paris, J. Brière, Bordeaux, 1925, 135 p, .

VLADOIANO (Nicolas) *La protection des minorités en droit international*, thèse pour le doctorat, Université de Paris, Faculté de droit et de sciences économiques, Paris, 1921, 128 p

WARREN (Raoul de) *L'Irlande et ses institutions politiques : leur évolution – leur état actuel*, thèse pour le doctorat (dactylographiée), Université de Nancy, Faculté de droit, Berger-Levrault, 1928, 496 p

WIGNIOLLE (Albert) *La Société des Nations et la révision des traités (étude juridique)*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit, Université de Lille, Rousseau & Cie, Paris, 1932, 324 p,

Table des matières

<i>Avertissement</i>	2
<i>Remerciements</i>	3
<i>Résumés :</i>	4
<i>Principales abréviations</i>	8
<i>Introduction</i>	11
Section 1. Le droit international des minorités.....	16
§1. L'actualité du sujet : Le droit international positif.....	16
A. L'action des Nations-Unies.....	17
1. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	17
2. La Déclaration de 1992 sur les minorités.....	20
B. Le droit européen des minorités.....	22
1. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.....	23
2. Les travaux du Conseil de l'Europe en faveur des minorités.....	27
a. Les tentatives d'une protection spécifique.....	28
b. Le recours à la clause de non-discrimination.....	30
c. Vers une protection renforcée.....	32
i. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.....	33
ii. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.....	35
3. La contribution de l'Union européenne.....	37
a. La protection interne des droits fondamentaux.....	37
i. Les minorités dans le droit primaire de l'Union européenne.....	38
ii. La Charte européenne des droits fondamentaux.....	42
b. Les minorités, enjeux de l'élargissement à l'Est.....	44
Section 2. L'objet de la recherche.....	47
§1. L'héritage de la Société des Nations.....	47
A. Les minorités et la Société des Nations.....	48
1. La contribution genevoise.....	48
2. La démarche historique.....	50
B. L'approche européenne.....	52
1. Les minorités en Europe.....	52
2. Un phénomène universel.....	54
c. Hic, Haec, Hoc.....	55

i. L’Australie, « Terra Nullius »	55
ii. Les Indiens d’Amérique.....	57
d. La représentativité dans l’État multi-ethnique	60
§2. Définition des termes de l’étude.....	63
A. L’insaisissable minorité.....	63
B. L’angle doctrinal.....	68

Partie I. La protection internationale des minorités 73

Titre 1. L’institutionnalisation d’une protection internationale des minorités 75

Chapitre 1. La généalogie du droit des minorités	75
Section 1. Minorités et genèse de l’État moderne.....	76
§1. L’altérité dans l’Histoire.....	77
A. L’étranger et le citoyen.....	78
1. Dans la Grèce antique.....	78
2. Pérégrins et universalisme romain.....	81
B. Gérer le cosmopolitisme	84
1. Diversité, identités et pouvoir royal	84
a. Sub qua lege vivis ?	85
b. Aubina et féodalité	86
c. Les Juifs au Moyen-Âge.....	89
2. L’étranger à Byzance.....	92
§2. L’Europe des traités de Westphalie	94
A. La Réforme et la Guerre de Trente Ans	95
B. Cujus regio, ejus religio.....	99
Section 2. L’Europe des Congrès	102
§1. L’émergence des nationalités.....	103
A. L’idée nationale et la Révolution française	104
1. La langue à l’épreuve de l’unité nationale	104
2. Le volontarisme conventionnel	108
B. Le Congrès de Vienne	110
1. L’Acte final de 1815	111
2. L’exaltation des nationalités	115
§2. Les minorités et la Sublime Porte.....	120
A. Le Congrès de Berlin de 1878.....	121
B. L’intervention d’humanité en question	125
Conclusion du chapitre 1 : ipséité	129
Chapitre 2. Les nationalités durant les négociations de paix	131
Section 1. Les nationalités et la Grande Guerre	132
§1. Les nationalités dans la guerre	132

A.	Les buts de guerre de l'Entente	133
B.	La révolution russe : les nationalités au pays des Soviets	140
§2.	La doctrine en guerre.....	145
A.	Entre engagement et censure : la doctrine à l'épreuve de la guerre.....	146
B.	Les atrocités allemandes : la guerre saisie par le droit	150
Section 2.	Les massacres de 1915	156
§1.	Le martyre d'Arménie	157
A.	Les précédents de 1895 et de 1909	158
B.	La tragédie de 1915	165
§2.	L'Empire et ses allogènes	172
A.	Le sort des Assyro-Chaldéens	172
B.	Les sujets syriens de l'Empire.....	175
	Conclusion du chapitre 2 : La guerre et les responsabilités	179
	Conclusion du Titre 1 : Des nationalités aux minorités	183
	Titre 2. L'institutionnalisation d'une protection internationale des minorités	187
Chapitre 3.	Organiser la paix	188
§1.	Les antécédents à la protection internationale des minorités	188
A.	La contribution socialiste.....	189
B.	L'influence des mouvements juifs	194
C.	Les associations pacifistes	199
§2.	Les minorités hors du Pacte de la SDN.....	204
A.	Les travaux de la Commission de la Société des Nations	205
B.	La création de la Société des Nations	211
1.	Les antécédents historiques.....	211
2.	Les promesses d'avenir de la Société des Nations	215
	Conclusion du chapitre 3 : « Car la paix, un jour, viendra »	220
Chapitre 4.	La nature de la protection des minorités.....	223
§1.	Les sources conventionnelles de la protection des minorités.....	224
A.	Les traités de minorités.....	224
1.	Les nouveaux États	225
a.	Le Traité de Versailles : la renaissance de la Pologne	225
b.	La Tchécoslovaquie dans le traité de Saint-Germain-en-Laye	228
c.	L'Arménie et le Kurdistan dans les traités de Sèvres (1920) et de Lausanne (1923)...	230
2.	Les clauses des traités de paix.....	232
a.	Le traité de Saint-Germain (Autriche) et le traité de Trianon (Hongrie)	233
b.	Le traité de Neuilly (Bulgarie).....	234
c.	La Turquie, de Sèvres à Lausanne.....	235
3.	Les États gratifiés de nouveaux territoires	236

a.	La Grèce (traité de Sèvres)	236
b.	La Roumanie agrandie	238
c.	Le royaume des Serbes-Croates et Slovènes (traité de Saint-Germain).....	239
B.	Les accords particuliers et déclarations unilatérales	240
1.	Les déclarations unilatérales	241
2.	Les traités particuliers	245
§2.	Les caractéristiques du droit des minorités	247
A.	Les bénéficiaires : identification de la minorité.....	248
1.	Le critère linguistique	249
2.	Le facteur religieux	251
3.	L'élément « racial »	252
4.	Le sentiment d'appartenance.....	257
B.	Un succédané au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	258
1.	Le plébiscite ou la volonté contrariée	259
2.	Les ambiguïtés du Wilsonisme : quelle autodétermination ?	265
	Conclusion du chapitre 4 : « <i>Per Orbem Terrarum Humanitas Unita</i> »	268
	Conclusion du Titre 2 : L'exercice de synthèse.....	271
	Conclusion de la Partie I : Refaire le monde.....	275
	Partie 2 : La garantie des droits.....	283
	Titre 1. La clause d'intérêt international	287
	Chapitre 5. La portée matérielle des droits reconnus	288
§1.	L'égalité	288
A.	L'acquisition de la nationalité	289
1.	La garantie contre l'arbitraire	289
2.	L'option de nationalité et la liberté d'émigrer.....	293
B.	Les droits individuels et les clauses générales de non-discrimination	296
1.	L'égalité civile et politique.....	297
2.	La liberté de culte et de conscience	301
§2.	L'autonomie culturelle	304
A.	Les droits linguistiques.....	304
B.	La liberté d'enseignement.....	308
C.	La liberté de groupement ou droit à l'auto-administration	311
	Conclusion du Chapitre 5 : préserver et assimiler	316
	Chapitre 6. L'intangibilité des droits des minorités	319
§1.	La double garantie.....	319
A.	La portée des articles 1 et 12 du traité avec la Pologne.....	320
1.	La garantie constitutionnelle.....	320

a.	Les paradoxes de la garantie interne	321
b.	Samuel Friedman : la défense de l'autonomie personnelle	325
2.	La garantie internationale	330
B.	La fronde des États débiteurs	332
1.	L'échec de la généralisation des traités de minorités	333
2.	La déclaration Beck et la dénonciation des traités	336
§2.	La protection internationale des droits de l'homme comme succédané	341
A.	Le caractère conditionnel des sujétions minoritaires.....	341
1.	La négation de la diversité : l'échange des populations	342
2.	Une Europe de l'Ouest sans minorité ?.....	349
B.	L'universalisation des droits de l'homme	355
	Conclusion du Chapitre 6 : Un droit en transition	363
	Conclusion Titre 1 : la garantie aux garanties : les devoirs des minorités.....	366
	Titre 2. La procédure exécutoire	369
	Chapitre 7. La saisine de la Société des Nations	371
§1.	La mise en œuvre de la saisine.....	371
A.	La saisine indirecte du Conseil.....	372
B.	La saisine directe.....	374
1.	les critères de recevabilité de la pétition.....	374
2.	La procédure spécifique en Haute-Silésie	378
§2.	Quelle place pour le recours individuel ?.....	379
A.	Le déroulement de la procédure de contrôle.....	380
1.	La procédure sur pétition.....	381
a.	Le rôle du Secrétaire général	381
b.	Les comités de minorités.....	384
i.	Composition du Comité	385
ii.	La procédure devant le Comité.....	387
2.	La procédure d'examen devant le Conseil de la SDN	390
B.	La personnalité juridique de l'individu	391
	Conclusion du Chapitre 7 : le droit international de pétition en trompe l'œil ?	395
	Chapitre 8. La nature juridique de la SDN en question.....	399
§1.	La dualité des compétences de la CPJI	400
A.	Le règlement amiable du différend	400
1.	La fonction consultative de la CPJI.....	401
a.	La garantie de l'indépendance	401
b.	Les avis de la Cour	405
2.	Le Conseil, organe de médiation	409
B.	Le recours juridictionnel.....	411

C. Les sanctions de l'article 16 du Pacte de la SDN.....	413
§2. Diagnostic d'un échec annoncé	416
A. La souveraineté des États en question.....	417
B. L'engagement européen des professeurs de droit	420
Conclusion du Chapitre 8 : Justice et compromis	426
Conclusion Titre 2 : Les déséquilibres d'un monde.....	429
<i>Conclusions Partie 2 : L'universalité à l'épreuve de la doctrine Monroe.....</i>	<i>433</i>
<i>Conclusion de la Thèse : la paix « est une grande construction juridique ».....</i>	<i>437</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>445</i>
<i>Table des matières.....</i>	<i>483</i>
<i>ANNEXE 1.....</i>	<i>489</i>
<i>ANNEXE 2.....</i>	<i>500</i>
<i>ANNEXE 3.....</i>	<i>513</i>

ANNEXE 1

Le Pacte de la Société des Nations

(28 juin 1919)

Les hautes parties contractantes,
Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe
D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,
D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,
D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements,
De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,
Adoptent le présent pacte qui institue la Société des Nations.

Article premier.

1. Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent pacte, ainsi que les États, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société.
2. Tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.
3. Tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte.

Article 2.

L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un secrétariat permanent.

Article 3.

1. L'Assemblée se compose de représentants des membres de la Société.
2. Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

3. L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

4. Chaque membre de la Société ne peut compter plus de trois représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Article 4.

1. Le Conseil se compose de représentants des principales puissances alliées et associées ainsi que de représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil.

2. Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

3. Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel lieu qui pourra être désigné.

4. Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

5. Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

6. Chaque membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un représentant.

Article 5.

1. Sauf disposition expressément contraire du présent pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion.

2. Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion.

3. La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du président des États-Unis d'Amérique.

Article 6.

1. Le secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

2. Le premier secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.
3. Les secrétaires et le personnel du secrétariat sont nommés par le secrétaire général avec l'approbation du Conseil.
4. Le secrétaire général de la Société est de droit secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.
5. Les dépenses du secrétariat sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Article 7.

1. Le siège de la Société est établi à Genève.
2. Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.
3. Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.
4. Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.
5. Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables

Article 8.

1. Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.
2. Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État, prépare les plans de cette réduction, en vu de l'examen et de la décision des divers gouvernements.
3. Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.
4. Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.
5. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.
6. Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes

militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Article 9.

Une commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1er et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Article 10.

Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Article 11.

1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société.

2. Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée et du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Article 12.

1. Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

2. Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Article 13.

1. Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

2. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

3. La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

4. Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Article 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Article 15.

1. **S'il** s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à à l'arbitrage prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

2. Dans le plus bref délai, les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

3. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

4. Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

5. Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

6. Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

7. Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

8. Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

9. Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

10. Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties.

Article 16.

1. Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société.

2. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

3. Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'État en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

4. Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

Article 17.

1. En cas de différend entre deux États, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'État ou les États étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

2. Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

3. Si l'État invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

4. Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Article 18.

Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Article 19.

L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Article 20.

1. Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

2. Si avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Article 21.

Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte.

Article 22.

1. Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

2. La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

3. Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

4. Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

5. Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

6. Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

7. Dans tous les cas le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

8. Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

9. Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Article 23.

Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société :

- a) s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ;
- b) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;
- c) chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ;

d) chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ;
e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération ;
f) s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Article 24.

1. Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

2. Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le secrétariat de la Société devra, si les parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

3. Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Article 25.

Les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Article 26.

1. Les amendements au présent pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société, dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.

2. Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

Annexe

I. - Membres originaires de la Société des Nations signataires du traité de paix

- États-Unis d'Amérique
- Belgique
- Bolivie
- Brésil
- Empire britannique

- Canada
- Australie
- Afrique du Sud
- Nouvelle Zélande
- Inde
- Chine
- Cuba
- Équateur
- France
- Grèce
- Guatemala
- Haïti
- Hedjaz
- Honduras
- Italie
- Japon
- Libéria
- Nicaragua
- Panama
- Pérou
- Pologne
- Portugal
- Roumanie
- État serbe-croate-slovène
- Siam
- Tchéco-Slovaquie
- Uruguay

États invités à accéder au pacte

- Argentine
- Chili
- Colombie
- Danemark
- Espagne
- Norvège
- Paraguay
- Pays-Bas
- Perse
- Salvador
- Suède
- Suisse
- Vénézuéla

II. Premier secrétaire général de la Société des Nations

L'honorable Sir James Éric Drummond, K.C.M.G., C.B.

ANNEXE 2

Traité concernant la reconnaissance de l'indépendance de la Pologne et la protection des minorités

dit Traité de minorités avec la Pologne

(Versailles, 28 juin 1919)

Les États-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, Principales Puissances alliées et associées,

Et la Pologne,

Considérant que les Puissances alliées et associées ont, par le succès de leurs armes, rendu à la Nation polonaise l'indépendance dont elle avait été injustement privée ;

Considérant que par la proclamation du 30 mars 1917, le Gouvernement russe a consenti au rétablissement d'un État polonais indépendant ;

Que l'État polonais, exerçant actuellement, en fait, la souveraineté sur les parties de l'ancien Empire russe habitées en majorité par des Polonais, a déjà été reconnu par les Principales Puissances alliées et associées comme État souverain et indépendant ;

Considérant qu'en vertu du Traité de paix conclu avec l'Allemagne par les Puissances alliées et associées, Traité dont la Pologne est signataire, certains territoires de l'ancien Empire allemand seront incorporés dans le territoire de la Pologne ;

Qu'aux termes dudit Traité de Paix, les limites de la Pologne qui n'y sont pas encore fixées, doivent être ultérieurement déterminées par les Principales Puissances alliées et associées ;

Les États-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, d'une part, confirment leur reconnaissance de l'État polonais, constitué dans lesdites limites, comme membre de la famille des Nations, souverain et indépendant, et soucieux d'assurer l'exécution de l'article 93 dudit Traité de paix avec l'Allemagne ;

La Pologne, d'autre part, désirant conformer ses institutions aux principes de liberté et de justice, et en donner une sûre garantie à tous les habitants des territoires sur lesquels elle a assumé la souveraineté ;

A cet effet, les Hautes Parties contractantes représentées comme il suit :

LE PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, par
L'Honorable WOODROW WILSON, PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS, agissant tant en son
nom personnel que de sa propre autorité ;
L'Honorable Robert LANSING, Secrétaire d'État ;
L'Honorable Henry WHITE, ancien Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire des
ÉTATS-UNIS à Rome et à Paris ;
L'Honorable Edward M. HOUSE ;
Le Général Tasker H. BLISS, Représentant militaire des États-Unis au Conseil supérieur de
Guerre ;
SA MAJESTÉ LE ROI DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE
ET DES TERRITOIRES BRITANNIQUES AU DELÀ DES MERS, EMPEREUR DES
INDES, par
Le Très Honorable David LLOYD GEORGE, M. P., Premier Lord de la Trésorerie et Premier
Ministre ;
Le Très Honorable Andrew BONAR LAW, M. P., Lord du Sceau privé ;
Le Très Honorable Vicomte MILNER, G. C. B., G. C. M. G., Secrétaire d'État pour les
Colonies ;
Le Très Honorable Arthur James BALFOUR, O. M., M. P., Secrétaire d'État pour les Affaires
étrangères ;
Le Très Honorable Georges Nicoll BARNES, M. P., Ministre sans portefeuille ;
Et :
Pour le DOMINION DU CANADA, par
Le Très Honorable Charles Joseph DOHERTY, Ministre de la Justice ;
L'Honorable ARTHUR LEWIS SISTON, Ministre des Douanes ;
Pour le COMMONWEALTH D'AUSTRALIE, par
Le Très Honorable William Morris HUGHES, Attorney Général et Premier Ministre ;
Le Très Honorable Sir Joseph COOK, G. C. M. G., Ministre de la Marine ;
Pour l'UNION SUD-AFRICAINE, par
Le Très Honorable Général Louis BOTHA, Ministre des Affaires Indigènes et Premier
Ministre ;
Le Très Honorable Lieutenant-Général Jan Christiaan SMUTS, K. C., Ministre de la Défense ;
Pour le DOMiNiON de la NOUVELLE ZÉLANDE, par
Le Très Honorable William Ferguson MASSEY, Ministre du Travail et Premier Ministre ;

Pour l'INDE, par

Le Très Honorable Edwin Samuel MONTAGU, M. P., Secrétaire d'État pour l'Inde ;

Le Major Général Son Altesse Maharaja Sir Ganga Singh Bahadur, Maharaja de BIKANER,

G. C. S. I., G. C. I. E., G. C. V. O., K. C. B., A. D.C.;

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, par

M. Georges CLEMENCEAU, Président du Conseil, Ministre de la Guerre ;

M. Stephen PICHON, Ministre des Affaires étrangères ;

M. Louis-Lucien KLOTZ, Ministre des Finances ;

M. André TARDIEU, Commissaire général aux Affaires de guerre franco-américaines;

M. Jules CAMBON, Ambassadeur de France ;

SA MAJESTÉ LE ROI D'ITALIE, par

Le Baron S. SONNINO, Député ;

Le Marquis G. IMPERIALI, Sénateur, Ambassadeur de S. M. le Roi d'Italie à Londres ;

M. S. CRESPI, Député ;

SA MAJESTÉ L'EMPEREUR DU JAPON, par

Le Marquis SAÏONZI, ancien Président du Conseil des Ministres ;

Le Baron MAKINO, ancien Ministre des Affaires étrangères, Membre du Conseil diplomatique ;

Le Vicomte CHINDA, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de S. M. l'Empereur du Japon à Londres ;

M. K. MATSUI, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de S. M. l'Empereur du Japon à Paris ;

M. H. IJUIN, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de S. M. l'Empereur du Japon à Rome ;

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE, par

M. Ignace J. PADEREWSKI, Président du Conseil des Ministres, Ministre des Affaires étrangères ;

M. Roman DMOWSKI, Président du Comité national polonais ;

LESQUELS, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

Chapitre premier.

Article premier.

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

Article 2.

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

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

Article 3.

La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les ressortissants allemands, autrichiens, hongrois ou russes domiciliés, à la date de la mise en vigueur du présent Traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de la Pologne, mais sous réserve de toute disposition des Traités de paix avec l'Allemagne ou l'Autriche, respectivement, relativement aux personnes domiciliées sur ce territoire postérieurement à une date déterminée.

Toutefois, les personnes ci-dessus visées, âgées de plus de dix-huit ans, auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits Traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des parents entraînera celle de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus devront, dans les douze mois qui suivront et à moins de dispositions contraires du Traité de Paix avec l'Allemagne, transporter leur domicile dans l'État en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire polonais. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie

Article 4.

La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent Traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

Toutefois, dans les deux ans qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, ces personnes pourront déclarer devant les autorités polonaises compétentes dans le pays de leur résidence, qu'elles renoncent à la nationalité polonaise et elles cesseront alors d'être considérées comme ressortissants polonais. A cet égard, la déclaration du mari sera réputée valoir pour la femme et celle des parents sera réputée valoir pour les enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Article 5.

La Pologne s'engage à n'apporter aucune entrave à l'exercice du droit d'option, prévu par les Traités conclus ou à conclure par les Puissances alliées et associées avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ou la Russie et permettant aux intéressés d'acquérir ou non la nationalité polonaise.

Article 6.

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

Article 7.

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

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

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

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

Article 8.

Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

Article 9.

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

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

Les dispositions du présent article ne seront applicables aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1er août 1914.

Article 10.

Des comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne, assureront, sous le contrôle général de l'État, la répartition de la part proportionnelle des fonds publics assignée aux écoles juives en conformité de l'article 9, ainsi que l'organisation et la direction de ces écoles.

Les dispositions de l'article 9 concernant l'emploi des langues dans les écoles seront applicables auxdites écoles.

Article 11.

Les juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent se de rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette, disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi.

Article 12.

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

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

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

Chapitre II.

Article 13.

Chacune des Principales Puissances alliées et associées d'une part et la Pologne d'autre part pourront nommer des Représentants diplomatiques dans leurs capitales respectives ainsi que des Consuls généraux, Consuls, Vice-Consuls et Agents consulaires dans les villes et ports de leurs territoires respectifs.

Les Consuls généraux, Consuls, Vice-Consuls et Agents consulaires ne pourront toutefois entrer en fonctions, qu'après avoir été admis dans la forme habituelle par le Gouvernement, sur le territoire duquel ils sont envoyés.

Les Consuls généraux, Consuls, Vice-Consuls et Agents consulaires jouiront de tous avantages, exemptions et immunités de toute sorte, qui sont ou seront assurés aux agents consulaires de la nation la plus favorisée.

Article 14.

En attendant que le Gouvernement polonais ait adopté un tarif douanier, les marchandises originaires des États alliés et associés ne seront pas soumises à l'importation en Pologne à des droits plus élevés que les droits les plus favorables qui étaient applicables à l'importation des mêmes marchandises en vertu soit du tarif douanier allemand, soit du tarif douanier austro-hongrois, soit du tarif russe en vigueur à la date du 1er juillet 1914.

Article 15.

La Pologne s'engage à ne conclure aucun Traité, Convention ou accord, et à ne prendre aucune mesure qui l'empêcherait de participer à toute Convention générale qui pourrait être conclue sous les auspices de la Société des Nations en vue du traitement équitable du commerce des autres États au cours d'une période de cinq années à partir de la mise en vigueur du présent Traité.

La Pologne s'engage également à étendre à tous les États alliés ou associés toute faveur ou privilège qu'elle pourrait, au cours de la même période de cinq ans, accorder, en matière douanière, à l'un quelconque des États avec lesquels, depuis le mois d'août 1914, les États alliés ou associés ont été en guerre, ou à tout autre État qui aurait conclu avec l'Autriche des arrangements douaniers spéciaux, prévus par le Traité de Paix à conclure avec l'Autriche.

Article 16.

Jusqu'à la conclusion de la Convention générale ci-dessus visée, la Pologne s'engage à accorder le même traitement qu'aux navires nationaux ou aux navires de la Nation la plus favorisée, aux navires de tous les États alliés et associés qui accordent un traitement analogue aux navires polonais.

Par exception à cette disposition, le droit est expressément reconnu à la Pologne et à tout autre État allié ou associé de réserver son trafic de cabotage aux navires nationaux.

Article 17.

En attendant la conclusion, sous les auspices de la Société des Nations, d'une convention générale destinée à assurer et à maintenir la liberté des communications et du transit, la Pologne s'engage à accorder, sur le territoire polonais, y compris les eaux territoriales, la liberté de transit aux personnes, marchandises, navires, voitures, wagons et courriers postaux transitant en provenance ou à destination de l'un quelconque des États alliés ou associés, et à leur accorder, en ce qui concerne les facilités, charges, restrictions ou autres matières, un traitement au moins aussi favorable qu'aux personnes, marchandises, navires, voitures, wagons et courriers postaux de la Pologne ou de toute autre nationalité, origine, importation ou propriété qui jouirait d'un régime plus favorable.

Toutes les charges imposées en Pologne sur ce trafic en transit devront être raisonnables eu égard aux conditions de ce trafic. Les marchandises en transit seront exemptes de tous droits de douane ou autres. Des tarifs communs pour le trafic en transit à travers la Pologne, et des tarifs communs entre la Pologne et un État allié ou associé quelconque comportant des billets ou lettres de voiture directs, seront établis si cette Puissance alliée ou associée en fait la demande.

La liberté de transit s'étendra aux services postaux, télégraphiques et téléphoniques.

Il est entendu qu'aucun État allié ou associé n'aura le droit de réclamer le bénéfice de ces dispositions pour une partie quelconque de son territoire dans laquelle un traitement réciproque ne serait pas accordé en ce qui concerne le même objet.

Si, au cours d'une période de cinq ans, à partir de la mise en vigueur du présent Traité, la Convention générale ci-dessus prévue n'a pas été conclue sous les auspices de la Société des Nations, la Pologne aura, à quelque moment que ce soit, le droit de mettre fin aux dispositions du présent article, à condition de donner un préavis de douze mois au Secrétaire Général de la Société des Nations.

Article 18.

En attendant la conclusion d'une Convention générale pour le régime international des voies d'eau, la Pologne s'engage à appliquer au réseau fluvial de la Vistule (y compris le Bug et la Narew) le régime précisé par les articles 332 à 337 du Traité de Paix avec l'Allemagne pour les voies d'eau internationales.

Article 19.

La Pologne s'engage à adhérer dans un délai de douze mois à dater de la conclusion du présent Traité aux Conventions internationales' énumérées à l'Annexe I.

La Pologne s'engage à adhérer à toutes nouvelles conventions conclues avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations dans les cinq années à dater de la mise en vigueur du présent Traité et destinées à remplacer l'une des conventions énumérées dans l'Annexe I.

Le Gouvernement polonais s'engage à notifier dans un délai de douze mois, au Secrétariat de la Société des Nations si la Pologne désire ou non adhérer soit à l'une soit aux deux Conventions énumérées à l'Annexe II.

Jusqu'à son adhésion aux deux dernières Conventions énumérées à l'Annexe I, la Pologne s'engage sous la condition de la réciprocité à assurer par des mesures effectives la garantie de la propriété industrielle, littéraire et artistique des ressortissants alliés ou associés. Dans le cas où l'un des États alliés ou associés n'adhérerait pas auxdites Conventions, la Pologne agréée de continuer d'assurer dans les mêmes conditions cette protection effective jusqu'à la conclusion d'un traité ou accord bilatéral spécial à ces fins avec ledit État allié ou associé.

En attendant son adhésion aux autres Conventions mentionnées à l'Annexe I, la Pologne assurera aux ressortissants des Puissances alliées et associées les avantages qui leur seraient reconnus d'après lesdites Conventions.

La Pologne convient en outre, sous la condition de la réciprocité, de reconnaître et protéger tous les droits touchant la propriété industrielle, littéraire et artistique et appartenant à des ressortissants des Puissances alliées et associées et qui étaient reconnus ou auraient été reconnus à leur profit sans l'ouverture des hostilités sur tout territoire devenant polonais. Dans ce but, la Pologne leur accordera le bénéfice des délais agréés par les articles 307 et 308 du traité avec l'Allemagne.

ANNEXE I.

Conventions télégraphiques et radio-télégraphiques :

Conventions télégraphiques internationales, signées à Saint-Pétersbourg, le 10/22 juillet 1875

;

Règlement de service international et tarifs arrêtés par la Conférence télégraphique internationale de Lisbonne le 11 juin 1908.

Convention radio-télégraphique du 5 juillet 1912.

Conventions concernant les chemins de fer :

Conventions et accords signés à Berne le 14 octobre 1890, le 20 septembre 1893, le 16 juillet 1895, le 16 juin 1898 et le 19 septembre 1906 et les dispositions courantes supplémentaires prises d'après les dites conventions.

Accord du 15 mai 1886, relatif au mode de fermeture des wagons devant passer en douane et le protocole du 18 mai 1907.

Accord du 15 mai 1886 relatif à l'unité technique des voies et du matériel des chemins de fer, modifié le 18 mai 1907.

Convention sanitaire :

Convention du 3 décembre 1.903.

Autres conventions :

Convention du 26 septembre 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie.

Convention du 27 septembre 1906 pour la suppression de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes.

Conventions du 18 mai 1904 et du 4 mai 1910 relatives à la répression de la traite des blanches.

Convention du 4 mai 1910 concernant la suppression des publications obscènes.

Convention internationale de Paris du 20 mai 1883, révisée à Washington en 1911, pour la protection de la propriété industrielle.

Convention internationale de Berne le 9 septembre 1886 révisée à Berlin le 15 novembre 1908 et complétée par le Protocole additionnel signé à Berne le 20 mars 1914 pour la protection des

oeuvres littéraires et artistiques.

Annexe II.

Accord de Madrid du 14 avril 1891 pour la suppression des fausses indications d'origine sur les marchandises, révisé à Washington en 1911.

Accord de Madrid du 14 avril 1891 pour l'enregistrement international des marques de fabrique, révisé à Washington en 1911.

Article 20.

Tous les droits et privilèges accordés aux États alliés et associés seront également acquis à tous les États Membres de la Société des Nations.

Article 21.

La Pologne assumera la responsabilité d'une part de la dette publique russe et de tous autres engagements financiers de l'État russe, telle qu'elle sera déterminée par une convention particulière entre les Principales Puissances alliées et associées, d'une part, et la Pologne, d'autre part. Cette convention sera préparée par une Commission désignée par lesdites Puissances. Au cas où la Commission n'arriverait pas à un accord les questions en litige seraient soumises immédiatement à l'arbitrage de la Société des Nations.

Le présent Traité, dont les textes français et anglais feront foi, sera ratifié. Il entrera en vigueur en même temps que le Traité de paix avec l'Allemagne.

Le dépôt de ratification sera effectué à Paris.

Les Puissances dont le Gouvernement a son siège hors d'Europe auront la faculté de se borner à faire connaître au Gouvernement de la République française, par leur représentant diplomatique à Paris, que leur ratification a été donnée et, dans ce cas, elles devront en transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra.

Un procès-verbal de dépôt de ratification sera dressé.

Le Gouvernement français remettra à toutes les Puissances signataires une copie conforme du procès-verbal de dépôt de ratification.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité.

Fait à Versailles, le 28 juin 1919, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement de la République française et dont les expéditions authentiques seront remises à chacune des Puissances signataires du Traité.

[signatures]

ANNEXE 3

La composition de l'Assemblée de la Société des Nations³³³¹

Année	Etats représentés	
1920	47	
1921	52	
1923	50	
1924	51	Protocole de Genève
1926	50	Entrée de l'Allemagne
1928	50	
1932	53	Entrée de la Turquie et de l'Irak
1934	56	Entrée de l'URSS, de l'Afghanistan et de l'Equateur
1935	54	Sortie de l'Allemagne et du Japon
1946	35	

³³³¹ William E. RAPPARD, « Vues... », art.cit, p.153

Résumé :

« La protection internationale des minorités. Le regard de la doctrine française de l'entre-deux-guerres »

La protection des minorités en Europe est le résultat d'une construction empirique qui trouve ses origines avec la Réforme, avant que les garanties religieuses ne se déplacent au XIX^e siècle vers un curseur national. Cette filiation historique est d'ailleurs invoquée par les Grandes puissances pour faire accepter en 1919/1920 aux Etats débiteurs, des obligations qui apparaissent derechef comme de la *realpolitik*, justifiée par des intérêts géostratégiques. Pourtant, après la guerre, l'implosion des empires multinationaux vient bouleverser l'équilibre européen. A défaut de pouvoir appliquer strictement le principe des nationalités, ces mesures de protection interviennent comme une compensation destinée à atténuer les espoirs déçus. Ainsi, l'entre-deux-guerres, période d'expérimentation et de reconstruction, est aussi celle d'une véritable émulation intellectuelle : le droit international se complexifie et se « judiciarise ». Le droit des minorités répond alors à deux objectifs (CPJI 1935) : assurer une égalité de traitement entre les individus mais aussi, sauvegarder leur identité propre. L'autre innovation réside dans le transfert de la garantie de ces mesures des Puissances vers la Société des Nations (SDN). Cette organisation voulue par le président Wilson devait être le pivot d'un nouvel ordre international. Or, la place trop importante accordée aux Etats, jaloux de préserver leur souveraineté, réduit considérablement l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place. Le tournant des années 1930 met en évidence ces dysfonctionnements qui finissent par paralyser l'institution genevoise. Néanmoins, la protection des minorités reste pour Francesco Capotorti « un des legs les plus importants » de la SDN. C'est à travers le prisme doctrinal et le regard critique du juriste contemporain attentif à ces transformations, que porte cette étude afin de mieux mettre en évidence un tel héritage.