

1928

TABLE DES MATIÈRES

§ 3. Les développements de l'article 11 du Pacte.	221
A. Les liaisons entre Genève et les grandes capitales du monde.	222
B. Le rapport de M. de Brouckère.	224
C. Les propositions allemandes au Comité d'arbitrage et de sécurité.	230
VII. Le Pacte de paix perpétuelle de M. Kellogg.	
§ 1. Le message de M. Briand au peuple américain.	234
§ 2. Le projet de M. Shotwell.	236
§ 3. Le préambule des nouveaux traités d'arbitrage américains.	239
§ 4. Les résolutions de la VI ^e Conférence panaméricaine	240
§ 5. La négociation franco-américaine	243
§ 6. L'attitude des autres grandes puissances	247
§ 7. Le projet de M. Kellogg du 23 juin 1928	250
§ 8. Appréciation du Pacte de M. Kellogg	253
A. Jugement d'ensemble	253
B. Interprétation de détail	255
DEUXIÈME CHAPITRE. — Discussions de principe.	264
I. La mise de la guerre hors la loi et le problème de la paix.	
§ 1. La Société des Nations.	264
§ 2. L'arbitrage	266
§ 3. Le désarmement.	267
§ 4. La sécurité	268
II. L'interdiction de la guerre et ses aspects particuliers.	
§ 1. La guerre comme instrument de politique	270
§ 2. L'occupation pacifique d'un territoire étranger.	271
§ 3. La guerre défensive	273
§ 4. La guerre de sanction	277
§ 5. La punition de l'agresseur.	281
III. Les formes de l'interdiction : traité et modifications constitutionnelles.	
§ 1. Le « jus belli ac pacis » dans les constitutions nationales.	283
§ 2. L'appel de l'Union Interparlementaire	236
§ 3. La mise de la guerre hors la loi dans les constitutions nationales.	290
§ 4. Modifications constitutionnelles conditionnées ou inconditionnées?	294
IV. Projet d'un traité international concernant la mise de la guerre hors la loi	295

1928-IV
no. 24

L'ÉCHANGE DES POPULATIONS

PAR

STELIO SÉFÉRIADÈS

Doyen de la Faculté de droit d'Athènes
Associé de l'Institut de droit international

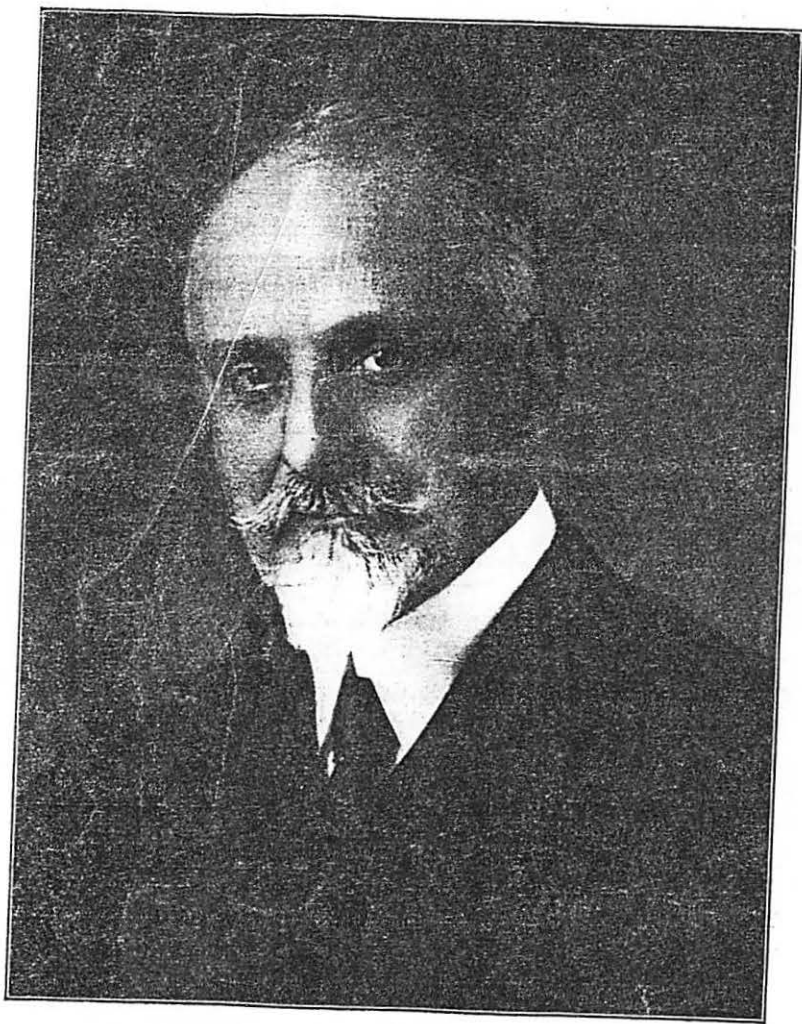


Photo N. Zographos, à Athènes

STÉLIO SÉFÉRIADÈS

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Stelio SÉFÉRIADÈS, né à Smyrne le 1^{er} août 1873, licencié en droit et plusieurs fois lauréat de la Faculté d'Aix. Docteur en droit et lauréat de la Faculté de droit de Paris, 1897. Avocat à Smyrne. Délégué technique, chargé d'accompagner les Consuls généraux de France, d'Angleterre et de Russie envoyés en mission à l'île de Samos pour pacifier l'île et présenter une nouvelle constitution (1912). Professeur extraordinaire de Droit international à la Faculté de droit de l'Université d'Athènes (1919). Professeur ordinaire en 1920. Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères de Grèce. Membre de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye (1920). Délégué de la Grèce à la Conférence de Paris, chargé de rédiger le statut international du Danube (1920-21). Délégué de la Grèce à plusieurs conférences et congrès internationaux. Délégué de la Grèce à l'Assemblée générale de la Société des Nations, en 1921, et Président de la sous-commission de cette Assemblée, chargé de la rédaction des amendements au Pacte. Délégué de la Grèce à l'Assemblée générale de la Société des Nations en 1924. Agent général de la Grèce auprès des Tribunaux arbitraux mixtes, siégeant à Paris (1922-1923). Associé de l'Institut de droit international. Doyen de la Faculté de droit d'Athènes (1927). Conseiller d'État.

PRINCIPAUX OUVRAGES

Etude critique sur la théorie de la cause (Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Paris, au concours des thèses soutenues en 1897), Paris, 1897, chez A. Rousseau et Cie.

Les jeux de bourse en Droit international privé, Smyrne, 1901.

Réflexions sur le boycottage en droit international, Paris, 1912, chez A. Rousseau et Cie.

Le régime immobilier en Turquie, au point de vue du droit international, Paris, 1913, chez A. Rousseau et Cie.

Les Tribunaux de prises en Grèce, leur fonctionnement, leur constitution et leur jurisprudence, Paris, 1916, chez A. Pedone et in *Revue générale de Droit international public*.

Chronique sur l'arrestation par les forces anglo-françaises des Consuls d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, etc., à Salonique, Paris, 1916, chez A. Pedone et in *Revue générale de Droit international public*.

Le sur la proclamation annuelle de l'Archonte éponyme à Athènes, in *Revue générale de Droit*, 1906; Paris, 1917.
L'avenir du Droit international public (en grec), Athènes, 1920.
Cours de Droit international public, introduction (en grec), Athènes, 1920.
Cours de Droit international public (en grec). Deux gros volumes, in-8°.
Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales (Rapport à l'Institut de Droit international, session de New-York).

L'ÉCHANGE DES POPULATIONS

« L'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race, il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est un être moral. Le droit des populations à décider de leur sort est la seule solution des difficultés de l'heure présente que peuvent rêver les sages. »

ERNEST RENAN, *Discours et conférences*.

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales sur les droits de l'homme en droit international. — Les débats à la session de l'Institut de droit international de 1921. — Réflexions des jurisconsultes et des publicistes. — Traités reconnaissant les droits de l'homme, et plus spécialement traités consacrant le droit d'intervention pour cause d'humanité. — Déclaration abolissant la traite; réglementation internationale de l'émigration; création de tribunaux internationaux pour juger les différends entre particuliers et États. — Organisation internationale du Travail. — Traités des Minorités. — Les droits de l'homme et la jurisprudence internationale. — Apparition de la Convention de Lausanne dite « de l'échange des populations. » — Appréciation générale de cette convention, et plus spécialement appréciation des conventions internationales contraires à la morale universelle. — La convention de l'échange des populations et ses rapports avec le Pacte de la Société des Nations.

Le droit des gens s'adresse en principe, nous le croyons du moins, aux États et non aux particuliers; pourtant il ne s'ensuit nullement que ces derniers ne puissent avoir vis-à-vis des États ni droits ni devoirs directs fondés sur les préceptes du droit international¹.

La fin dernière de toute institution politique, c'est l'homme,

1. Cf. pourtant sur les rapports du droit international et des particuliers plus spécialement Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*. Mais aussi L. Le Fur, *Le droit naturel et le droit rationnel ou scientifique*, etc., in *Revue de droit international*, t. I, p. 658 et suiv., et surtout, note in page 569; également Triepel, *Droit interne et droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. I; surtout p. 80-81; également J. Spiropoulos, *L'individu en droit international*, Paris, 1928, et les autorités y citées.

ses intérêts, ses droits et ses devoirs « dont l'oubli ou le mépris... sont les seules causes des malheurs publics¹. »

Or c'est justement dans l'intérêt de l'homme que les règles du droit des gens s'adressent plutôt aux États. En effet s'il en était autrement, l'homme en maintes circonstances, dans l'état actuel de la communauté internationale, n'aurait pu ni invoquer ces règles, ni tomber sous leur coup; en conséquence soit les droits que le droit international engendre en sa faveur, soit les devoirs qu'il lui impose, seraient finalement paralysés.

Des considérations qui précèdent, deux principes généraux nous paraissent devoir ressortir nettement :

a) Le principe d'après lequel un État devrait pouvoir être considéré comme ayant le droit de s'adresser directement à tout homme, sans distinction de nationalité, toutes les fois que des règles de droit communément acceptées pourraient être mises en jeu sans l'intervention d'un autre État.

b) Le principe inverse; c'est-à-dire celui d'après lequel on devrait reconnaître à l'homme le pouvoir d'agir par devant n'importe quelle autorité internationale, administrative ou judiciaire, pour obliger un État de se conformer aux obligations que le droit international a mis à sa charge, toutes les fois que l'intervention en faveur de l'individu lésé de l'État dont il relève gênerait plutôt les droits méconnus de l'homme.

De ces deux principes, le second surtout est loin d'être enseigné par tout le monde. Il a l'air en effet de renverser complètement l'enseignement presque unanimement professé même de nos jours, d'après lequel le droit international public ne règle que les rapports entre les États. Idée exacte d'après nous, et que nous avons commencé par accepter dès le début de cette étude; mais qui n'empêche nullement les États, seuls membres de la communauté interétatique, de reconnaître aux individus certains droits d'action directe, toutes les fois que l'intervention étatique en leur faveur serait inutile et puisque, en fin de compte, les droits de l'homme sont le but final de toute institution sociale ou politique.

Les principes que nous venons de poser bien que non généralement acceptés, sont basés sur des considérations qui ne datent

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1791.

pas d'hier; Grotius lui-même en effet paraissait déjà vouloir poser ses règles sur la guerre et la paix plutôt en étudiant les droits et les devoirs des hommes que les droits et les devoirs des États entre eux¹.

Pourtant toutes les fois, tout au moins jusqu'en 1921, qu'on a voulu, à l'instar de la « Déclaration des droits de l'homme » de 1789-1791, rédiger une « Déclaration des droits des États, » on n'y a parlé des droits de l'homme, que de façon plutôt accessoire.

Il en fut ainsi de la déclaration de l'abbé Grégoire du 4 floréal an III (23 avril 1795); du projet des Congrès universels de la Paix (Rome 1891, et Budapest 1895); du projet de l'Union juridique internationale de 1919.

Par contre il en a été autrement de la « Déclaration des droits et devoirs des nations » élaborée par M. de Lapradelle, en qualité de rapporteur de l'Institut de droit international en 1921 (session de Rome). Aussi cette dernière doit-elle être considérée comme ayant l'avantage profondément scientifique d'affirmer nettement et « d'une façon indiscutable le principe d'après lequel l'État n'a de valeur qu'autant qu'il permet à l'individu d'exercer son plein épanouissement². »

Les articles 6 et 7 de cette déclaration sont conçus comme il suit. Article 6 : « 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 7 : « 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. »

Ainsi les textes que nous venons de citer, tout ensemble avec les précisions données par leur éminent rapporteur, avaient une double et maîtresse qualité; d'un côté de se calquer sur les principes de la Déclaration de 1791; de l'autre de discerner, et en même temps de

1. Voir sur ce point, Reeves, *La Communauté internationale*, in *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, t. III. p. 21-22; et Basdevant, *Les Fondateurs du droit international*, p. 227, ouvrage cité du reste par Reeves.

2. Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1921, p. 206-207.

déterminer, le cadre exact de l'action du droit international, tel qu'on doit le concevoir de nos jours. En conséquence, ils méritent d'après nous une approbation sans réserve.

Pour des raisons identiques, c'est sans réserve également que nous croyons devoir approuver les paroles que M. Mandelstam prononçait à l'Institut lors de la discussion de ces textes, paroles leur donnant toute l'ampleur qu'ils devaient comporter.

Le savant jurisconsulte russe, en exprimant en effet son désir de donner « sans réserves son adhésion aux grands principes » qui étaient à la base de la déclaration soumise à l'Institut, et surtout à « celui de la reconnaissance internationale des droits de l'homme, » n'hésitait pas à considérer cette reconnaissance comme un événement international de tout premier ordre ; un événement d'une importance non moins grande que celui de la création de la Société des Nations. » Et désirant démontrer qu'il n'y avait point dans sa pensée, ainsi du reste que dans celle du rapporteur, une conception purement doctrinale, il citait en exemple les récentes conventions connues sous le titre de « traités de minorités. » Traités, disait-il, « qui obligent les États non seulement à la protection des minorités, mais, plus généralement, au respect de la vie, de la liberté et des croyances de tous les habitants; véritables chartes des droits de l'homme; chartes plus rigides que n'importe quelle constitution du monde, car elles sont proclamées lois fondamentales, dans ce sens qu'aucune loi intérieure ne saurait prévaloir contre elles. »

Ainsi le projet de M. de Lapradelle semblait pousser la protection des droits de l'homme beaucoup plus loin que ne le faisait la Déclaration de 1791, déclaration absolument interne. Bien plus, la déclaration présentée à l'Institut poussait cette protection, comme le constatait M. Mandelstam, plus loin encore que tous les traités qui se sont occupés de cette protection, y compris peut-être les traités de minorités de notre époque. En effet ce projet en formulant (art. 6) que les « États ont des devoirs, au regard non seulement des autres États, mais des hommes, » avait tout l'air de considérer les hommes, et, qu'on le remarque bien, même ceux qui seraient liés à un État par les liens de la nationalité, comme des sujets de droit international distincts de leur propre pays. En conséquence on devrait en conclure, — si on voulait un jour sanctionner ces droits, — que même les nationaux d'un pays devraient pouvoir

s'adresser à une autorité internationale pour attaquer leur propre pays. Ainsi l'obligation de tout État de respecter la vie, la liberté, les croyances de ses nationaux mêmes, seraient des obligations non plus simplement internes et constitutionnelles, mais internationales et, en conséquence, sanctionnées par le droit international lui-même.

Ce point de vue était accepté par M. Mandelstam, dès 1921; il était donc probable que ce dernier ne pourrait qu'accepter également l'avis qu'on devrait un jour reconnaître aux hommes, ou tout au moins aux minorités, qui auraient à se plaindre de la conduite de l'État dans lequel elles se trouveraient englobées, le droit d'adresser leurs pétitions même directement au secrétariat de la Société des Nations. C'est justement ce que M. Mandelstam a proposé à l'Institut en 1925, en qualité de rapporteur sur la question des minorités. Par contre, moins conséquent peut-être avec lui-même, notre éminent collègue russe n'a pas osé, — il est vrai pour des raisons politiques, — proposer également qu'on accordât aux minorités le droit d'un débat direct devant le Conseil, ni, *a fortiori*, le droit de saisir directement la Cour permanente de Justice internationale.

Les considérations générales que j'ai cru devoir poser sur les droits de l'homme, surtout en droit international, tels qu'ils ont été acceptés, ou tendent à être acceptés, de nos jours prouvent certainement que l'organisation internationale d'aujourd'hui condamne franchement, nettement, toute action contre l'homme, attentatoire à sa liberté, à sa vie, à ses croyances.

L'homme ne peut aujourd'hui être du bétail qu'on tue, qu'on vend, qu'on cède ou qu'on échange; et certes, c'est là une affirmation que j'aurais pu poser sans prolégomènes. Du reste ce serait même offenser les siècles qui ont précédé le nôtre que de proclamer cette conception comme une trouvaille de notre temps. Là pourtant où l'organisation internationale de notre époque s'éleva au-dessus des époques qui la précédèrent, c'est lorsqu'elle finit par formuler, dans un certain nombre de traités, le droit, et même le devoir, pour nos organismes internationaux d'intervenir pour arrêter tous attentats aux droits de l'homme, droits proclamés dans toutes les constitutions; plus précisément c'est lorsque l'Institut de droit international a voulu graver ces droits au frontispice même de sa déclaration sur les droits et devoirs des États.

* * *

Les droits de l'homme peuvent être considérés comme ayant été reconnus par le droit international depuis l'époque des premiers grands spécialistes en cette matière. J'ai déjà cité Grotius; Pufendorff en certaines matières se réfère à lui presque textuellement et suit son opinion; Vattel dans les mêmes hypothèses ne pense pas autrement.

Ainsi prenons un exemple, se rapprochant du sujet même que je me propose d'étudier; celui « de l'aliénation d'une partie de l'État; » Pufendorff nous dit à propos de cette question : « Le Roi ne saurait, de sa pure autorité, céder le Royaume à un autre, et, s'il le fait sans le consentement du peuple, les sujets ne sont pas tenus de se soumettre à la domination du Prince en faveur duquel il s'est démis de la Couronne. » Et à propos du même sujet, Vattel se prononça comme il suit : Une nation « n'est point en droit de trafiquer de l'état de ses membres et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. Ils se sont unis à la société pour en être membres, ils reconnaissent l'autorité de l'État pour travailler au bien du salut commun et non pour être à sa disposition, comme une métairie ou comme un troupeau de bétail. » Par ailleurs, cette même conception de la prépondérance des droits de l'homme sur la politique prévaut encore aujourd'hui, tout au moins chez les internationalistes. Ainsi même les auteurs qui considèrent que le droit international public ne règle que les rapports entre les États, — c'est-à-dire la grande majorité des auteurs classiques — n'hésitent pas, en principe tout au moins, à se prononcer en faveur de l'organisation de plébiscites dans les cas d'annexion de territoires, en invoquant toujours le même argument, que « les populations ne peuvent pas être considérées comme du bétail dont on transmet arbitrairement la propriété. »

Et cette conception des droits de l'homme comme droits séparés de ceux de l'État, bien qu'enseignée déjà par les auteurs canonistes, s'est surtout répandue depuis Rousseau² et Vattel³ comme

1. Fauchille, *Traité de droit public*, t. I, 2^e part., p. 791, n^o 565.

2. *Contrat social*, l. I., chap. iv.

3. *Op. cit.*, l. III, chap. viii, p. 147.

un principe devant prédominer même en temps de guerre¹. Les enseignements de ces auteurs sur ce point sont classiques. « Chaque État, dit en effet Rousseau, ne peut avoir pour ennemis que d'autres États et non pas des hommes. » Et Vattel de développer cette idée en disant : à la guerre « le peuple, les paysans, les bourgeois, ne s'en mêlent point, et, pour l'ordinaire, ils n'ont rien à craindre du fer de l'ennemi... ils vivent en sûreté, comme s'ils étaient amis; ils conservent même ce qui leur appartient... »

Ces opinions des publicistes et des juristes sur les droits des hommes prennent peu à peu des formes plus concrètes et plus sûres : d'abord dans des traités d'un intérêt plutôt spécial, n'intéressant qu'un nombre restreint d'États, des traités-contrats; ensuite dans des traités d'une bien plus large portée, des traités-lois. De toute façon, plus on avance en civilisation, plus les droits de l'homme s'accroissent et s'érigent en droits propres et indépendants.

Ainsi au point de vue de ceux des traités de la première catégorie qui formulent la protection des droits des hommes, je pourrais surtout citer presque tous les traités signés par la Porte dès le commencement du XVIII^e siècle. Plus particulièrement, le traité de trêve de Passarowitz du 21 juillet 1718 conclu avec l'Autriche stipulait expressément dans son article 1 *in fine* que : « les Boyars et les autres personnes d'un rang inférieur qui, en temps de guerre, se sont réfugiés de la Valachie ottomane dans les États de l'empereur romain, pourront, en vertu de ce traité, retourner dans leur pays, y séjourner et jouir paisiblement de leurs habitations, de leurs biens et de leurs terres, à l'instar de toutes autres personnes. » Le traité de paix de Belgrade du 18 septembre 1739 dans son article 8 contenait une disposition à peu près analogue : « Tous les Boyars, y lit-on en effet, ou autres de condition inférieure, Valaques

1. Cf. Phillimore, *Droits et devoirs des États*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. I, p. 41 : « ... un État ne peut invoquer son indépendance et sa souveraineté sur tous ceux qui se trouvent sur son territoire pour s'arroger le droit de maltraiter les étrangers qui s'y trouvent avec sa permission. » Et plus bas, p. 45 : « Les Anglais ont fait la guerre aux Boërs du Transvaal (1899-1902) parce qu'ils estimaient que les sujets britanniques qui habitaient le Transvaal étaient privés des droits ordinaires des citoyens. » Voir aussi *ibid.*, p. 80, Triepel, ainsi que *ibid.*, T. S. E. Bay, *De la nationalité*, p. 446-447 et p. 450-451. « C'est... violer le droit des gens que d'interdire dans la paix l'entrée d'un territoire à des ressortissants d'un État particulier en tant que tels, ou de les expulser du territoire en tant que tels. »

ou Moldaves ou autres sujets de l'Empire ottoman, de quelque grade et dignité qu'ils soient, qui, durant la guerre, ont pris parti pour l'empereur des Romains, pourront, en vertu de cette paix et du parfait oubli du passé qui y est stipulé, retourner, s'ils veulent, dans leurs maisons, y demeurer et jouir paisiblement, comme tous les autres, de leurs habitations, terres et biens. Il sera également accordé une amnistie générale, et il sera permis de retourner dans leurs foyers à tous les sujets des deux parties qui pendant la guerre se sont soustraites à l'obéissance de leur souverain légitime pour passer dans le parti opposé... » C'est également dans les mêmes termes qu'est conçue la convention de Constantinople du 2 mars 1741 formulant nettement que « les habitants des localités, auxquelles elle se référait (du côté de la Bosnie), ne seront ni engagés ni *contraints à émigrer* pour s'établir dans les pays respectifs de l'une ou de l'autre partie; ils seront tous libres de rester chez eux. Le même principe sera appliqué aux habitants des îles devant appartenir à la sérénissime reine¹ ».

Les clauses conventionnelles de la première moitié du XVIII^e siècle que nous venons de citer peuvent être considérées — en laissant de côté la question de savoir si elles furent ou non suffisamment respectées en fait — comme assurant de la façon la plus complète la protection des droits de l'homme, tels qu'ils sont proclamés dans nos constitutions; voire même, ces clauses, comparées aux clauses correspondantes de certains traités de nos jours, contiennent une évidente supériorité morale.

Et pourtant la protection internationale des droits de l'homme ne s'est point arrêtée là. En effet, un peu plus tard, vers la fin de ce même XVIII^e siècle, ainsi qu'au milieu du XIX^e, nous rencontrons des traités similaires ne se contentant pas d'une simple stipulation de respect des droits humains, mais contenant même [en faveur de l'un des États contractants le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de l'autre,] aux fins de protéger les droits des populations dont il était à craindre qu'on ne respectât pas suffisamment la vie, la liberté, les croyances.

Nous rencontrons des clauses de cette nature plus particulièrement et tout d'abord dans le traité russo-turc de Kutchuk-Kaï-

1. Cf. également l'article 10 du traité de Carlovitz du 26 janvier 1699, ainsi que l'article 8 du traité de paix de Sistow du 4 août 1791.

nardji de 1774, qui, non seulement oblige la Sublime Porte de protéger constamment la religion chrétienne et ses églises, » mais qui de plus concède à la Russie le droit de parler en faveur des habitants, des deux provinces roumaines, la Valaquie et la Moldovalaquie; ces droits tutélaires de Saint-Pétersbourg furent du reste confirmés et même élargis par les conventions qui suivirent ce traité, et plus spécialement par les traités d'Achermann du 7 octobre 1826 et d'Andrinople du 14 septembre 1829.

Cependant la protection internationale des droits de l'homme, telle qu'elle apparaît dans les actes que nous venons de mentionner, pourrait certes paraître douteuse à bien des égards. En effet, la puissance en faveur de laquelle ce droit de protection fut stipulé, était, — pourrait-on objecter, — poussée à exiger cette stipulation par d'autres intérêts beaucoup trop immédiats, pour que le côté juridique et humanitaire de cette protection internationale pût être pris en considération.

Cette réflexion ne nous paraît pourtant pas de nature à ébranler le point de vue auquel nous nous sommes placés. En effet n'est-ce pas à des besoins analogues que le régime des capitulations doit son apparition? D'ailleurs la question qui nous occupe en ce moment n'est point celle de savoir si la protection internationale des droits de l'homme fit ses premières apparitions plutôt dans l'intérêt des protecteurs que dans celui des protégés; mais si, tout au moins, les protégés avaient besoin de cette protection, et surtout si le droit international avait déjà, à l'époque des traités que nous venons de citer, accepté cette protection comme légitime.

Or, c'est là un point qui nous paraît indiscutable. Il a été confirmé dans des circonstances analogues par l'Angleterre, l'Autriche, la France et la Prusse, à Vienne en 1854, en vertu des deux protocoles successifs qui déterminèrent les principes fondamentaux sur la base desquels on aurait uniquement à négocier la paix rompue à la suite de la guerre de Crimée; protocole du 9 avril et protocole du 8 août 1854, dit protocole des « quatre garanties. » Ainsi il était nettement formulé dans les actes en question que si d'un côté la Russie devait renoncer à tout protectorat religieux en Turquie, par contre les puissances signataires des protocoles devraient obtenir de l'initiative du Sultan, en faveur de ses sujets chrétiens, l'octroi de libertés et de privilèges. En conséquence l'acte interne du

18 février 1856, dit Hatti Houmafoun, en vertu duquel la Sublime Porte promettait des garanties à tous les sujets de l'empire « sans distinction de classe ni de culte, pour la sécurité de leurs personnes et de leurs biens et pour la conservation de leur honneur, » et surtout des mesures efficaces, pour que ces promesses « reçoivent leur plein et entier effet, » — acte qu'on mentionnait dans l'article 9 du traité de Paris de 1856 comme émanant « spontanément » de la volonté souveraine du Sultan, — était dû, tout simplement, à une action internationale en faveur des droits de l'homme.

C'est donc bien à juste titre que dès 1859 la Russie réclamait une enquête sur le sort des chrétiens, et que les autres Puissances intervenaient en leur faveur par des notes officielles, bien qu'on puisse objecter contre cette conception que dans le second alinéa de ce même article 9 du traité de Paris, on formulait clairement que les promesses contenues dans le premier alinéa ne sauraient « en aucun cas donner le droit » aux Puissances signataires du Traité « de s'immiscer soit collectivement, soit séparément, dans les rapports de Sa Majesté le Sultan avec ses sujets. » Un peu plus tard, en 1860, c'est-à-dire quatre ans à peine après la signature du traité de 1856 et malgré son article 9, l'intervention apparaissait sous des formes beaucoup moins pacifiques. De la sorte la défense internationale des droits de l'homme n'apparaît pas uniquement dans les traités comme une formule purement théorique, mais est aussi sanctionnée par les moyens les plus efficaces. Et cette intervention en faveur des droits de l'homme apparaît, malgré la courtoisie des termes des traités, qui n'osent même pas relater les faits dont ils ne sont que la conséquence et aussi malgré la théorie si dangereusement encombrante de la souveraineté des États, qui avait sévi dans tout le droit international des époques qui ont précédé la nôtre; c'est en effet cette théorie qui déterminait les auteurs les plus éminents du droit international à n'accepter le droit d'intervention pour cause d'humanité que comme un fait brutal et égoïste, sans pouvoir dégager nettement les principes des droits de l'homme et des devoirs des États à l'égard des hommes, même en droit international.

Cependant la pratique internationale ne s'est point contentée de prendre en considération les droits de l'homme, soit par des clauses insérées dans un certain nombre de traités-contracts, dont nous avons signalé des exemples, soit par des mesures d'intervention.

Les droits de l'homme, droits à la vie, à la liberté, à la croyance, furent, on le sait, reconnus internationalement et de la façon la plus solennelle, bien qu'un peu platonique, par la Déclaration des Puissances du 8 février 1815 du Congrès de Vienne, proclamant l'abolition de la traite des nègres; par les déclarations analogues du second traité de Paris du 20 novembre 1815, ainsi que par les Congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818 et de Vérone de 1822; traités auxquels on doit certainement ajouter tous ceux en vertu desquels les États contractants se reconnaissent le droit réciproque de visite sur les navires suspects de se livrer à la traite; à ces textes et dans un autre ordre d'idées, il faudrait ajouter les conventions de Genève et de la Haye sur les blessés, les malades et les prisonniers de guerre; comme encore, à d'autres points de vue, les conventions pour la protection internationale de la propriété industrielle, littéraire et artistique.

La reconnaissance par les plus éminents des publicistes du droit d'émigrer, ainsi du reste que la réglementation conventionnelle de ce droit, doivent également être considérées comme découlant des droits de l'homme reconnus par le droit international.

Bien mieux, la tendance du droit international à la reconnaissance de plus en plus complète de ces droits, apparaît encore par la création ou les projets de création de tribunaux internationaux auxquels les particuliers ayant des intérêts en conflit avec des États étrangers ont droit d'accéder directement : Cour internationale des prises; Cour de justice Centro-américaine de 1907; tribunaux arbitraux mixtes des récents traités de paix; droit reconnu aux particuliers, ayant souffert des dommages à raison de la violation des règles sur l'emplacement des mines sous-marines, d'attaquer l'État responsable devant le tribunal international compétent¹.

Mais assurément les droits de l'homme et leur protection ne furent jamais reconnus par le droit international d'une manière à la fois plus générale et plus précise, que lorsque, à la fin de la grande guerre, surgirent d'une part les textes concernant l'Organisation internationale du Travail, d'autre part le faisceau des différents traités connus sous le nom de traités des minorités.

1. Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911, p. 302, art. 9, al. 2 de son *Règlement sur les mines sous-marines*.

Ces traités des minorités, il est à peine utile d'y insister, ne sont certainement pas une nouveauté dans l'histoire des traités des temps modernes. A vrai dire on pourrait les considérer, tout simplement, comme la répétition, élargie et mieux adaptée à l'évolution du droit international, d'une formule, presque de style, qu'on rencontrait dans tous les traités élaborés par les grandes Puissances, depuis presque un siècle, et se référant soit à la consolidation de l'empire ottoman, soit à la formation de nouveaux États nés à la suite des démembrements de cet empire.

A propos de l'Empire Ottoman nous avons déjà cité le traité de Kutchuk-Kaïnardji, ceux qui le suivirent, et plus spécialement le traité de Paris de 1856; on pourrait y ajouter l'article 62 du traité de Berlin de 1878, dans lequel on rencontre encore une « déclaration spontanée de la volonté de la sublime Porte » de maintenir le principe de la liberté religieuse, en lui donnant l'extension la plus large. Et plus bas : « Dans aucune partie de l'Empire Ottoman, la différence de religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.... La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels. »

Comme clauses analogues formulées dans les traités à la suite desquels de nouveaux États étaient nés, je citerai le protocole n° 3 du 3 février 1830, concernant la Grèce, et stipulant le libre exercice de la religion catholique; on y lisait de plus : « tous les sujets du nouvel État, quel que soit leur culte, devront être admissibles, à tous les emplois, fonctions et honneurs publics et traités sur le pied d'une entière égalité, sans égard à la différence de croyance dans tous leurs rapports religieux, civils ou politiques. » Dans des termes à peu près identiques est stipulée la protection des minorités en Bulgarie (art. 5 du traité de Berlin du 13 juillet 1878), en Monténégro (art. 27), en Serbie (art. 35), et en Roumanie (art. 44).

Ainsi l'on pourrait somme toute considérer les clauses concernant la protection des minorités, insérées dans les traités qui mirent fin à la dernière guerre, traités qui du reste instituaient également

un certain nombre d'États nouveaux, comme ne faisant que continuer la pratique déjà ancienne de la protection par le droit des gens des droits de l'homme.

Et la nécessité d'une telle protection, garantie, sanctionnée même, devint absolument pressante en raison surtout des déboires qu'avait soufferts la morale universelle à la suite des défaillances des « spontanées promesses. » Aussi le président Wilson crut-il devoir réclamer cette protection, tout au moins à l'égard d'une puissance, dans le 12^e de ses quatorze points du 8 janvier 1918¹; presque immédiatement après, le 12 février 1918, le président Wilson proclamait encore les 2^e, 3^e et 4^e des quatre propositions principales sur lesquelles devaient se baser, en outre de ses quatorze points, les traités de paix : « 2^o Les peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu, même du grand jeu, maintenant à jamais discrédité, de l'équilibre des forces. 3^o Tout règlement territorial se rapportant à cette guerre doit se faire dans l'intérêt et aux bénéfices des populations intéressées... 4^o Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir la satisfaction la plus complète qui puisse être accordée. »

Ce sont là les impulsions les plus caractéristiques à la suite desquelles les droits de l'homme se sont posés en droits protégés non plus uniquement par le droit interne privé ou même public des États, mais par le droit international lui-même, droit qu'un législateur interne ne saurait écarter.

Et qu'on ne dise pas que la protection qui nous occupe n'a pas de sanction suffisante. Sans doute la protection internationale des minorités, même à notre époque, peut ne pas être considérée comme parfaite. Mais cette protection fut reconnue comme absolument nécessaire et c'est déjà beaucoup².

1. Aux parties turques du présent Empire ottoman seront assurées pleinement la souveraineté et la sécurité, mais les autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime de cet empire doivent, d'autre part, jouir d'une sécurité certaine d'existence et pouvoir se développer sans obstacles; leur autonomie doit leur être donnée.

2. Bien que, ainsi que l'a constaté notre éminent collègue M. Dupuis. (Les relations internationales, in *Recueil des cours de l'Académie de la Haye*, t. II, p. 390), la protection internationale des droits de l'homme au profit même des sujets d'autrui ait commencé à être exercée par certains États qui, chez eux, refusaient de reconnaître des droits analogues à leurs propres sujets. En

Bien plus, la reconnaissance internationale des droits de l'homme ne s'en tient pas là; elle prend en ces dernières années une telle ampleur qu'elle accapare une grande partie des travaux de la Société des Nations (question d'hygiène et questions humanitaires : traite des blanches, maladies contagieuses, trafic de l'opium, etc., etc), et qu'elle domine même l'évolution de la jurisprudence internationale, et, plus spécialement, aussi bien celle des tribunaux arbitraux mixtes, créés par les derniers traités de paix, que celle de la Cour permanente de Justice internationale.

En effet cette jurisprudence admet que le droit international, aussi bien de forme conventionnelle que coutumier, peut, en certaines circonstances, reconnaître aux hommes dont il s'occupe, c'est-à-dire aux étrangers, bien plus de droits, que n'en accorde aux nationaux le droit constitutionnel lui-même, qui est ainsi obligé de s'y soumettre.

Je me contenterai de citer quelques exemples : Les tribunaux arbitraux mixtes, à maintes reprises et dans les domaines les plus divers, ont reconnu en faveur des sujets des puissances ennemies et à la charge des États de l'Europe centrale des droits à des indemnités qu'assurément même les sujets de ces dernières puissances, ayant souffert des dommages analogues, n'auraient pu obtenir devant les tribunaux de leurs propres pays. Ainsi « ils ont refusé de limiter la notion des mesures de guerre aux seules mesures frappant les ennemis et ont fait jouer l'article 297 du traité de Versailles, donnant droit à des restitutions et à des indemnités, à propos d'une série de mesures qui frappaient indistinctement les ennemis, les neutres et les nationaux¹. »

Les deux jugements les plus frappants dans cet ordre d'idées sont assurément l'arrêt n° 7 de la Cour permanente de Justice internationale, et le jugement du 10 janvier 1927 du tribunal arbitral roumano-hongrois dans l'affaire des optants hongrois de Transylvanie, se rapportant tous les deux à l'étendue de certains droits immobiliers. Ce sont là des jugements trop connus pour que j'y insiste, et qui semblent consacrer plus ou moins explicitement

effet, « toutes les Puissances signataires du traité de Berlin n'appliquaient pas chez elles les principes qu'elles imposaient aux États émancipés de la domination ottomane. »

1. Voir Gidel, L'arrêt n° 7 de la Cour permanente, in *Revue de droit international*, t. I, p. 124.

la thèse suivante développée par le professeur Kaufmann, devant la Cour permanente de Justice internationale : « Si, pour des raisons particulières d'ordre public, un État croit, dans certaines conditions, pouvoir ou devoir imposer à ses propres nationaux un traitement qui ne répond pas aux principes fondamentaux admis par tous les États civilisés, les étrangers ont, conformément au droit international, droit à un traitement qui répond aux dits principes. » C'est du reste « sur la même base, ainsi que le rappelle le professeur Scelle, que les nations occidentales, sans contester le droit de la Russie d'établir le régime communiste, réclament l'indemnisation de leurs nationaux dont les biens et droits se trouvent affectés par ce régime¹. »

Je n'ai nullement l'intention de formuler ici même une opinion, soit pour, soit contre les principes énoncés dans les jugements que je viens de citer, pour ou contre lesquels les jurisconsultes les plus autorisés se crurent obligés ou furent priés de se prononcer. Mais ce que je crois pouvoir affirmer, c'est que, à moins d'un texte conventionnel absolument formel, il ne me semble pas qu'on eût pu, il y a quelques années, arriver à penser que, surtout en matière immobilière, des étrangers puissent être, en certains pays, sur la base « du droit international commun, » mieux traités que les nationaux. Le maximum qu'on aurait pu espérer, c'était un traitement égal à celui des nationaux. Ainsi, il ne me semble pas inutile de rappeler qu'en Turquie, jusqu'en 1867, malgré le régime des Capitulations, déjà séculaire, malgré les victoires consécutives des Russes et des Autrichiens et les traités léonins qui s'ensuivaient, malgré l'alliance anglo-franco-sarde de 1854 avec la Porte, et enfin malgré l'entrée solennelle de cette dernière au sein du Concert européen en 1856, les étrangers, fussent-ils sujets de ses alliés, n'avaient nullement le droit d'y devenir propriétaires d'immeubles.

Bien entendu, le cas des propriétaires allemands en Pologne et des optants hongrois en Roumanie est quelque peu différent. Ceux-ci avaient des droits acquis et le respect de ces droits est un principe du droit international; mais en est-il donc autrement en droit interne? Et ce principe doit-il donc être plus rigoureusement respecté dans la première que dans la seconde des hypothèses!

1. Le litige Roumano-Hongrois devant le Conseil de la Société des Nations, Genève, 1917, p. 13, in *Revue de Genève*.

Assurément non. Et il ne me semble pas qu'on eût pu uniquement sur cette base reconnaître plus de droits à des étrangers qu'à des nationaux.

Dans ces conditions, les jugements évoqués ne doivent à mon avis être considérés que comme les conséquences de toute une évolution, qui tend à reconnaître au droit international le droit de protéger l'homme, en tant que les droits de l'homme sont de son ressort, indépendamment de la question de savoir si telle législation interne protège de façon aussi efficace les droits des hommes qui sont ses ressortissants. Les législations internes devront, elles aussi, évoluer vers une protection plus complète de la personnalité humaine. Mais le droit international ne semble pas de nos jours vouloir se contenter de calquer son évolution sur celle du droit interne. Tout au contraire, c'est lui qui semble vouloir indiquer aux différentes législations internes le chemin à suivre, afin qu'il y ait accord entre elles et avec lui, sur les principes généraux qui seuls devraient être considérés comme étant le droit international commun.

Et ces principes généraux consistent dans le devoir des États de protéger et de respecter la vie, la liberté et les croyances des hommes. Et les sentences de la Haye et de Paris ont pensé tout simplement qu'il devait en être de même du respect de la propriété privée.

Du reste, on ne peut pas ne pas remarquer que, même les pays qui ont eu à se plaindre de ces sentences et qui ont à plus d'un point de vue contesté leur légalité, n'ont jamais soutenu qu'ils avaient en vertu de leur souveraineté le droit de passer outre aux prescriptions des lois sur l'expropriation, généralement acceptées par les États individualistes en faveur des propriétaires. Ces lois, ils les acceptent, seulement, et c'est plus spécialement le cas de la Roumanie, ils émettent aussi la conception que les prescriptions de ces lois peuvent, en des circonstances exceptionnelles, subir certaines atteintes générales dans l'intérêt même de tous les propriétaires du pays, sans que des étrangers puissent prétendre légalement avoir droit à des situations privilégiées.

Ainsi, aussi bien d'après la thèse nationale qu'internationale, le droit à la propriété est accepté, accepté même de part et d'autre sans aucune distinction entre nationaux et étrangers. Mais tandis que, d'une part, on considère cette similitude comme un principe,

de l'autre, poussant les droits internationaux de l'homme beaucoup plus loin, on demande qu'on leur donne pour étalon le droit international commun, standardisé sur une base unique.

→ Les courts aperçus que nous venons de présenter sur l'évolution de la protection internationale des droits de l'homme, au point de vue de la diplomatie, de la doctrine des publicistes et aussi de la jurisprudence internationale, prouvent que cette évolution marchant à pas de géant dépasse peut-être quelquefois le cadre de la nécessité morale de cette protection.

Pourtant à l'époque même où cette évolution paraissait avoir atteint le maximum compatible avec la morale universelle; à l'époque où l'on posait comme base de la paix du monde la protection des peuples, en érigeant en principe formel du droit international la protection des minorités de race, de religion ou de langue, enclavées dans un territoire dépendant d'une souveraineté différente, l'univers assista à la conclusion d'un traité faisant table rase de toute cette évolution et de tous ces principes, et oubliant complètement que « les restrictions à la liberté sont la rançon de tout progrès social, qu'il soit local, national ou international¹. » Ce traité c'est la « Convention concernant l'échange des populations grecques et turques, » signée à Lausanne le 30 janvier 1923.

D'après l'article premier de cette convention « il devra être procédé... à l'échange obligatoire des ressortissants turcs de religion grecque orthodoxe, établis sur les territoires turcs et des ressortissants grecs de religion musulmane établis sur les territoires grecs. » Et ces personnes, ces échangés ne devraient pouvoir, même à l'avenir, avoir le droit de venir respectivement se rétablir en Turquie ou en Grèce, sans l'autorisation respective du gouvernement turc ou du gouvernement hellénique.

On rencontre un peu partout dans l'histoire du monde des asservissements complets de territoires malgré la volonté de leurs populations, des transplantations forcées en masse, voire même des exterminations plus radicales. Mais, à ma connaissance du moins c'est en vain qu'on chercherait dans l'histoire un traité analogue à celui de Lausanne et si solennellement discuté qui fût à ce point bon marché de la dignité humaine.

1. V. J. W. Garner, Des limitations à la souveraineté nationale, etc., in *Revue de droit international et de lég. comp.*, 1925 p. 57.

Qu'est-ce en effet qu'un échange? « L'échange, — nous disent nos codes (art. 1702 du code civil) — est un contrat par lequel les deux parties se donnent respectivement *une chose* pour une autre; » c'est la vente sous ses premiers aspects, lorsque les objets échangés, têtes de menu bétail par exemple, remplissaient le rôle de monnaie. Aussi est-ce un principe; on ne peut échanger que les choses qu'on peut vendre; l'échange peut même donner naissance à l'action en garantie, comme le stipule plus particulièrement la loi française du 2 août 1884 sur les ventes des animaux domestiques et plus spécialement pour les animaux appartenant aux espèces chevaline, ovine ou porcine. Mais convenir par un traité en due forme, en plein *xx^e* siècle et au milieu de l'Europe, après les proclamations des droits des minorités, et à côté de la ville du siège de la Société des Nations, l'échange d'hommes malgré leur volonté, c'est une conception que plus d'une conscience juridique se refusera à comprendre et à accepter, bien qu'elle fût considérée comme nécessaire par la politique.

Ainsi que l'a remarqué M. Nippold, « politique et droit des gens sont deux choses très différentes; » souvent « derrière les actes des politiciens et des diplomates le droit international s'évanouit comme une quantité négligeable¹. » Malgré tout, dans ce choc entre le droit des gens et la politique, les politiciens savent qu'à la fin ils seront les vaincus et qu'un jour le droit finira par régner sur le monde; car on peut être certain que « quand la plupart des juristes sont d'accord sur une règle la présomption en faveur de cette règle prend une telle force qu'elle ne peut être contredite que par une nation qui se ferait un jeu de la justice². »

Et c'est justement pour cette raison que, ainsi qu'on a pu le constater à plus d'une reprise depuis Frédéric II, jamais homme politique, digne de ce nom, ne s'est cru permis d'oublier d'invoquer le droit des gens en aucun de ses actes, ne fût-ce que pour mieux le violer.

Aussi, à la fin de ce premier chapitre, nous plaçant au-dessus de la politique de tout pays et de tout temps, et ne nous rappelant

1. Nippold, Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne, *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1924, t. II.

2. V. Kent, cité par M. le baron Descamps, in *procès-verbal du Comité consultatif des juristes de la Cour Permanente de Justice internationale*, p. 332.

que notre seule qualité de juriste nous croyons pouvoir constater après ou en même temps que les jurisconsultes les plus éminents, l'existence d'un principe et en tirer une conséquence qui s'impose.

Ce principe est le suivant :

Tout traité évidemment contraire à l'ordre public international doit être considéré comme ayant un objet illicite; en conséquence si, par la force même des choses, des traités de cette espèce ont pu être mis à exécution, leur valeur juridique internationale pourrait être réputée nulle; il n'y a aucune bonne raison en effet pour que le droit public, même international, soit considéré comme moins moral que le droit privé. « *Pacta quæ contra leges vel contra bonos mores fiunt nullam vim habere indubitati juris est,* » nous disait déjà la loi romaine.¹ Du reste ce principe n'a jamais été considéré comme étranger à notre droit. Tous nos anciens auteurs le professent plus ou moins nettement. Ainsi Vattel nous dit : « Tous les traités, toutes les coutumes qui vont contre ce que le droit des gens nécessaire prescrit ou défend sont illégitimes², » et, faisant application de ces principes, Vattel continue : « Une nation n'est point en droit de trafiquer de l'état de ses membres et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation³, » et plus bas, « ... Un traité fait pour cause injuste ou déshonnête est absolument nul, personne ne pouvant s'engager à faire des choses contraires à la loi naturelle⁴. » Les auteurs modernes qui ont étudié la question partagent complètement cet avis. « Doit être reconnue nulle pour illicéité de son objet toute convention tendant à la violation du droit international positif, des règles de la morale universelle, des droits fondamentaux de l'humanité⁵. »

Le principe dont nous venons de constater l'existence, bien que considéré comme universel, pouvait paraître, autrefois tout au moins, d'une application délicate. En effet, malgré tout, il n'était pas toujours facile, la politique aidant, de bien poser les limites des règles de la morale universelle et des droits fondamentaux de l'humanité. Aussi nos auteurs ne nous donnaient-ils d'ordinaire que deux exemples de traités pouvant être considérés comme illi-

1. L. VI, C. de *Pactis*.

2. Vattel, *Le droit des gens*, Préliminaires, § 9.

3. *Ibid*, liv. I, § 263.

4. *Ibid*, liv. II, § 161.

5. Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, 3^e part., n° 819, p. 300.

cites. L'un était une hypothèse : « Une ligue offensive faite pour dépouiller une nation de qui on n'a reçu aucune injure. » Cette ligue « peut, ou plutôt doit être rompue¹. » L'autre était un fait : l'exemple classique des traités relatifs au partage de la Pologne.

Heureusement ces difficultés d'autrefois peuvent être considérées comme s'éliminant chaque jour davantage par suite de l'apparition de certains traités généraux et surtout par suite du Pacte de la Société des Nations. Il nous paraît en effet absolument certain que le Pacte combiné avec les traités qui s'y réfèrent, et plus spécialement les traités de minorités, condamne de façon très précise et très nette toute convention restreignant arbitrairement les libertés que le droit international a formellement reconnues à l'homme, comme étant la morale universelle et constituant les droits fondamentaux de l'humanité. En conséquence doit être condamnée toute convention d'échange obligatoire de populations, qu'elle soit d'hier, d'aujourd'hui ou de demain. Je spécifie; tous les traités de minorités stipulent clairement l'engagement des gouvernements des pays qui renferment ces minorités d'accorder aux membres de ces minorités pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, ainsi qu'une jouissance complète des droits civils et politiques. Mieux encore; ils contiennent une déclaration expresse d'après laquelle « aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle, » ne peut contredire les stipulations de ces traités ni prévaloir contre elles. Et ces traités, qui sont formellement considérés comme contenant des lois fondamentales, contiennent aussi la mention expresse que dans le cas « de divergence d'opinion sur les questions de droit ou de fait » se posant à leur propos, « cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'article 14 du Pacte². » Ainsi les clauses des traités de minorités peuvent être considérées comme formant avec les clauses du Pacte un tout indivisible.

Or, que dit l'article 20 du Pacte? L'alinéa premier de cette charte

1. Vattel, *ibid*, II, § 161.

2. Voir par exemple le traité des Minorités concernant la Pologne du 28 juin 1919, articles 1 et 12; celui concernant la Bulgarie, articles 49 et 57 du traité de Neuilly du 27 novembre 1919; celui concernant la Turquie, articles 37 et 44 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923; et les textes correspondants des traités analogues.

fondamentale, des droits des hommes et des États formulée avec la plus grande netteté :

« Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. »

Plus formel encore, l'alinéa 2 de ce même article 20 continue :

« 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. »

A la suite des explications qui précèdent et des textes invoqués, nous croyons devoir forcément être conduit à penser :

a) que le droit international a de tout temps considéré des traités analogues à ceux de l'échange de populations comme injustes et en conséquence pouvant ou plutôt devant être déclarés nuls;

b) que, surtout les traités d'échange obligatoire des populations sont contraires non seulement à l'évolution diplomatique, doctrinale et jurisprudentielle du droit des gens, mais aussi, comme nous venons de le constater, au contenu le plus solennel de la charte internationale du monde.

CHAPITRE II

Intérêt des pays à conserver leur population, leur principal élément de richesse. — Conception des grands conquérants sur ce point. — Les transplantations de populations, bien que présentant des analogies certaines avec les échanges forcés de populations, ne sont pas des échanges. — Cas spéciaux d'échanges d'hommes : — A. Transplantations de populations dans l'intérêt des déportés et émigrations dans l'intérêt immédiat des émigrants. — Conseil tenu à Samos par la coalition grecque de 479 avant Jésus-Christ. — Demande de la population grecque de Smyrne de se faire transférer en Grèce (1829). — Traité de Parga de 1817. — Déracinements de populations en Orient et en Europe; émigrations à la suite de la révocation de l'Édit de Nantes et de la politique espagnole du xvi^e siècle; — B. Transplantations faites dans l'intérêt du pays qui opère la transplantation. — Pratique des rois assyriens. — Les clérouchies athéniennes. Guerre du Péloponèse et remplacement par des Athéniens des habitants de l'île d'Égine. Déracinements opérés par la dynastie perse des Sassanides. — Transplantations byzantines. — Transplantations dans l'Empire russe. — Mesures prises dans l'Empire ottoman dans un but analogue.

TOUTE richesse vient du travail de l'homme et ce sont les hommes qui font l'État. La valeur d'un État ne sera jamais autre chose que la somme globale des valeurs individuelles qui le composent. C'est là plus qu'une pensée; c'est un fait qu'on ne peut méconnaître. Aussi toutes les fois que ceux qui présidaient aux destinées d'un pays l'ont oublié, ils ont tout simplement dépouillé leur pays de sa plus grande richesse; ils le conduisirent infailliblement, soit à un épuisement fatal et décisif; soit, tout au moins, à un affaiblissement comportant toujours de tristes conséquences.

La corrélation existant entre, d'une part la richesse et la prospérité d'un pays et, d'autre part, sa population est manifeste; il semble cependant qu'on ait senti le besoin de la proclamer dès la plus haute antiquité. En effet on lit dans la Bible : « Lorsqu'on annonça au Roi d'Égypte que le peuple quittait le pays, aussi bien le cœur de Pharaon que de ses courtisans s'amenda et ils dirent; pourquoi avons-nous fait de façon pour renvoyer Israël et ne plus dorénavant être servis par lui? » (Exode Cap. XIV, § 5). Ainsi cette

expression constatant la tristesse à la suite d'un profit perdu, aurait dû à elle seule servir d'exemple aux générations futures.

En Grèce, à l'époque classique, on rencontre à maintes reprises dans la bouche des plus célèbres hommes politiques, des stratèges et des poètes, des réflexions, sinon absolument identiques à celles que nous venons de citer, mais du moins contenant au fond la même pensée : celle de la nécessité de voir les territoires de la patrie garnis d'habitants.

Lors des premières années de la guerre du Péloponèse, les Spartiates qui occupèrent l'Attique, coupaient les oliviers et ravageaient le pays. La jeunesse athénienne, du haut des murailles voyant le spectacle, voulait sortir et combattre. Au point de vue stratégique, c'était imprudent; aussi Périclès de dire : « Laissez-les couper vos arbres, l'arbre repoussera, les hommes ne repoussent pas. » Quelques années plus tard, Thucydide prête une réflexion à peu près semblable à Nicias après le désastre naval de Sicile : « Ce qui constitue une cité, ce ne sont ni ses murailles ni ses vaisseaux vides, ce sont les hommes¹. » Et l'on rencontre encore cette même pensée chez Sophocle dans son « Œdipe-Roi. » « Si tu continues de gouverner cette terre, comme tu le fais, il vaut mieux régner sur des hommes que sur une solitude; qu'est-ce qu'un castel, qu'est-ce qu'un navire, s'ils sont vides, si personne n'y habite²? »

La conception du besoin de la conservation, dans l'intérêt général d'un pays, de ses principales sources de richesses et plus spécialement de sa population, fut de tout temps la ligne de conduite des gouvernements sérieux.

Mais, laissant de côté le souci constant des législations de tous les pays et de toutes les époques, de combattre par des moyens plus ou moins intenses la dépopulation, signe précurseur de la faillite nationale, je dois insister sur ce fait que même les conquérants, conscients de leur intérêt, n'ont jamais cru devoir sceller leur conquête par l'extermination définitive de la population vaincue et tarir ainsi la source la plus certaine de richesse des terres conquises.

Les exemples sont nombreux. Qu'il me suffise de rappeler l'expé-

1. Ἄνδρες [γὰρ] πῶτις καὶ οὐ τεύχη οὐδὲ νῆες ἀνδρῶν κεναὶ VII, 77, 7ν.

2. ὡς οὐδὲν ἐστιοῦτε πύργος οὔτε ναὺς ἔρημος ἀνδρῶν μὴ συνοικούντων ἔστω. Voir aussi Hérodote, l. VIII, § 61.

dition d'Alexandre le Grand, les conquêtes romaines et les admirables colonisations de nos jours.

Bien plus encore; l'histoire nous enseigne que même les sultans conquérants, à vues larges, dont pourtant on n'a pas eu toujours à louer les sentiments humanitaires, non seulement après les horribles massacres des premières journées de victoire, laissèrent la vie sauve aux populations conquises, mais aussi leur reconnurent le droit de vivre sur les territoires déjà habités par elles. Bien entendu depuis la chute et le sac de Constantinople, les masses humaines des provinces byzantines, conquises par Mahomet II, n'étaient devenues que du bétail, qu'on pouvait vendre et revendre et dont le produit appartenait aux conquérants. Mais ce bétail afin de mieux produire avait besoin d'un minimum de protection. Aussi on est généralement d'accord pour reconnaître que, dans l'intérêt même de l'empire ottoman, le Sultan accorda des droits importants à la nation qu'il venait de subjuguier. Le 1^{er} janvier 1453 c'est-à-dire, suivant le chroniqueur Phrantzès, le troisième jour de la prise de Constantinople, Mahomet II, dans le désir de se concilier les vaincus, fit proclamer que les habitants de la ville, cachés ou fugitifs, n'auraient plus rien à craindre, ni pour leur personne ni pour leurs biens. En même temps il les invita à procéder à l'élection d'un nouveau Patriarche. Le savant moine Georges Scolarios fut élu; il prit le nom de Gennadios. Après l'ordination, le patriarche fut invité au palais; le sultan s'enquit sur les besoins de ses nouveaux sujets, et, lui faisant maintes promesses en leur faveur, remit le bâton pastoral au nouveau chef de l'église orthodoxe. Par ailleurs, les actes de Mahomet II étaient parfaitement d'accord avec les préceptes contenus dans le Coran¹. « Dis aux hommes des écritures, y lit-on en effet, vous ne vous appuyerez sur rien de solide, tant que vous n'observerez pas le Pentateuque, l'Évangile, et ce que Dieu a fait descendre d'en haut. »

Si pourtant ces quelques réflexions démontrent l'intérêt majeur des États de ne pas forcer l'élément humain à des émigrations involontaires, quel que soit le nom qu'on veuille donner à ces transferts, il n'en est pas moins vrai que des exemples d'émigrations de cette espèce, nommées d'ordinaire « transplantations de popu-

lations, » abondent dans l'histoire. Ces transplantations, bien qu'on puisse les considérer comme formant les premiers antécédents historiques de ce mouvement bilatéral des masses humaines, imposé par le traité de Lausanne, ne sont pourtant pas des échanges.

L'expression « échange de populations, » que cet échange soit volontaire ou forcé, est complètement nouvelle dans l'histoire des traités. Cependant ce serait une erreur de conclure de cette affirmation que l'on n'a jamais rencontré d'échanges d'hommes, soit en masse, soit *ut singuli*, et que le terme « d'échange » lui-même ne fût jamais employé à propos d'hommes. En effet on rencontre des échanges de cette espèce en tout temps et, dans un cas spécial, même de nos jours.

Ainsi, il est évident que des échanges d'hommes devaient être fréquents à toute époque où l'homme pouvait être l'objet d'un trafic; c'est-à-dire à l'époque où l'esclavage et la traite étaient des institutions généralement reçues. On pourrait même citer de célèbres exemples d'échange. Je me contente de rappeler le premier chant de l'Iliade décrivant la libération de Chrysiis par son maître Agamemnon, et l'enlèvement à titre d'échange par ce dernier de Briseis, esclave d'Achille.

Nous rencontrons aussi de tout temps, jusqu'à nos jours, des échanges d'hommes sous cette dénomination, telles sont les conventions spéciales d'échange des prisonniers. Du reste autrefois l'emploi du mot échange n'avait rien d'insolite dans notre hypothèse. On sait, en effet, qu'autrefois les prisonniers devenaient esclaves dès leur capture. Ainsi ils n'étaient que des choses, *res*; « *mancipi res sunt, servi*, » nous dit Ulpien; en conséquence, ils pouvaient parfaitement servir d'objets échangeables.

Cependant, il en est tout autrement aujourd'hui; en effet la terminologie d'échange, terminologie juridique, comprenant la dation réciproque de deux choses pouvant juridiquement être l'objet d'un contrat de mutation de propriété, paraît aujourd'hui absolument impropre, lorsqu'il s'agit d'hommes. Du reste, de nos jours, dans le cas d'échange de prisonniers, l'échange doit être considéré comme volontaire; c'est-à-dire s'opérant du gré même des prisonniers échangés; ainsi, bien que d'ordinaire ce consentement des prisonniers ne soit point demandé, on doit selon nous le présumer. Les derniers traités de paix, désirant au surplus éviter

1. Chap. v, § 72.

toute équivoque, stipulent nettement, quoique de façon unilatérale, que « les prisonniers de guerre ou les nationaux allemands qui désireraient ne pas être rapatriés pourront être exclus du rapatriement; » par contre le gouvernement allemand s'engagea « à ne prendre contre ces individus ou leurs familles, aucune mesure d'exception, ni à exercer à leur rencontre, pour ce motif, aucune répression ou vexation de quelque nature quelle soit¹. »

Les transplantations de populations qu'on rencontre dans l'histoire, avons-nous dit, peuvent être considérées comme les lointains précédents historiques de l'échange stipulé par le traité de Lausanne qui, par ailleurs, se rapproche plus directement d'un accord turco-bulgare de 1913 que nous rencontrerons bientôt.

Par contre, on rencontre certains accords également récents, dits d'échange facultatif ou plus exactement d'émigration respectivement mais spontanée des populations; de tels accords, que nous étudierons également sous peu, se rencontrent tout d'abord entre la Turquie et la Grèce en 1914 et en second lieu, plus spécialement, dans le traité de Neuilly. Ce ne sont pas pourtant là des échanges; aussi les origines de ces stipulations doivent-elles plutôt être recherchées dans les clauses d'option de nationalité qu'on rencontre d'ordinaire dans les traités réglant des annexions de territoires.

Avant d'étudier plus spécialement les traités d'échange obligatoire de populations, il nous paraît essentiel d'examiner au point de vue historique les faits de transplantation qui les précédèrent, leur raison d'être et leurs conséquences. Dans cet examen nous laisserons absolument de côté les cas d'abandon de la mère-patrie par des colonisateurs; abandon absolument volontaire et n'ayant nul rapport avec les départs forcés de populations que nous voulons étudier.

Les transplantations de populations peuvent être considérées dans l'histoire comme apparaissant : a) soit dans l'intérêt de ceux qu'on transplante; b) soit dans l'intérêt du pays qui contraint à la transplantation et dans le sein duquel elles sont opérées.

1. Article 220 du traité de Versailles. Voir également article 166 du traité de Saint-Germain, article 150 du traité de Trianon, article 111 du traité de Neuilly et article 213 du traité de Sèvres.

A. — *Transplantations de populations faites dans l'intérêt des transplantés.*

Comme exemple de transplantation de population, imaginée mais non exécutée, visant uniquement l'intérêt des populations à transporter et se rapportant précisément aux Grecs habitant l'Asie Mineure, dont on finit par déraciner les descendants, après plus de deux mille ans, on pourrait rappeler le cas suivant cité par Hérodote¹. Vers 497 avant notre ère, après la victoire de Mycale, les villes grecques coalisées contre la Perse tinrent un conseil à Samos, « dans lequel on discuta le projet de transférer les habitants de l'Ionie, en leur assignant dans la Grèce une contrée où ils pourraient s'établir, en abandonnant aux barbares l'Ionie proprement dite. Plusieurs de ceux qui délibéraient regardaient en effet comme impossible que la Grèce, se mettant pour toujours à la tête des Ioniens, s'obligeât de veiller continuellement à leur sort; mais en même temps ils voyaient bien, qu'en cessant de les placer sous sa tutelle, on perdait tout espoir de faire échapper ces peuples à la vengeance des Perses. Dans le cours de leur délibération, ceux des Péloponésiens qui avaient le plus d'influence é mirent l'avis que l'on chassât des villes commerçantes de la Grèce ceux qui avaient pris le parti des Mèdes et que l'on donnât leur territoire à habiter aux Ioniens. Les Athéniens ne furent pourtant point de l'avis de transplanter ainsi l'Ionie, se déclarant peu disposés à laisser les Péloponésiens statuer sur le sort de leurs propres colonies. » L'avis des Athéniens prévalut et les villes ioniennes, tout au moins à cette époque, gardèrent leur population hellénique.

L'histoire nous fait assister à des répétitions curieuses. Au bout de vingt-trois siècles, vers 1828, c'est-à-dire au moment même où l'indépendance d'une partie du sol de l'ancienne Grèce allait être définitivement décrétée, la population grecque de Smyrne demandait au Gouvernement hellène qu'il lui accordât des territoires suffisants pour venir s'y établir définitivement, abandonnant pour toujours la ville ancestrale. L'Assemblée nationale de Trizène accéda à cette requête. Aussi un peu plus tard, le 31 juillet 1829, une délégation de Smyrniotes soumettait à la IV^e Assemblée nationale des Hellènes

1. Chap. IX, § 106.

les propositions suivantes pour que l'émigration projetée pût s'effectuer : a) Les territoires où allait s'élever la nouvelle ville de Smyrne devraient être cédés en pleine propriété dans l'isthme de Corinthe et avoir une étendue suffisante pour contenir mille familles; b) on devrait concéder aux émigrés des terres labourables payables en dix annuités; c) les nouveaux habitants ne seraient pas astreints à des angaries militaires ou autres; d) les ports de Calamaki et de Loutraki qui devraient être contenus dans les limites des territoires concédés seraient déclarés ports francs; e) enfin, on devrait conférer à la nouvelle ville le droit de tenir trois foires par an¹. Capodistria apostilla favorablement cette demande. Pour des raisons qui nous sont inconnues, elle n'eut pas de suites. Il est pourtant permis de supposer qu'après la cessation des hostilités gréco-turques, et le traité russo-turc d'Andrinople du 14 septembre 1829, le calme et une certaine confiance étant revenus, les Grecs de Smyrne crurent inutile de quitter leur sol natal; ce fut à peu près la conduite de leurs aïeux au v^e siècle avant Jésus-Christ.

Les projets irréalisés d'émigration que je viens de rapporter, projets dus aux risques éventuels des populations dont les transplantations furent projetées, étaient absolument unilatéraux. C'est-à-dire qu'ils ne devaient point être considérés comme voulus par les gouvernements des pays dont une action future était à craindre. Aussi aucun rapport conventionnel n'apparaît comme ayant existé entre, d'une part ces émigrants virtuels et incertains, ou leurs représentants plus ou moins légitimes, et de l'autre le pays qu'ils avaient pensé abandonner. Nous ne connaissons qu'un exemple historique de rapport conventionnel de cette nature, avant les derniers traités d'échanges de populations; c'est le traité conclu et signé en 1817 par le ministre de Grande-Bretagne à Constantinople, par lequel l'Angleterre cédait à la Turquie le territoire de Parga, ville habitée par une population chrétienne et sise sur le littoral de la mer Ionienne en face de Corfou. D'après ce texte, les habitants de Parga devaient abandonner leur pays et leurs biens contre une indemnité fixée d'abord à 500 000 livres anglaises, indemnité réduite dans la suite à 276 075, puis à 150 000, puis rabaisée encore. Les Parguinotes quittèrent leur pays le 10 mai 1818,

1. Voir le texte de cette requête dans Mamoucas : « Τὰ κατὰ τὴν ἀναγέννησιν τοῦ Ἑλλάδος » t. XI, p. 804.

n'emportant avec eux que les ossements ou les cendres de leurs morts. Quoi qu'il en soit, malgré cette espèce de cession qu'on ne saurait ni juridiquement ni moralement approuver, on ne peut que considérer comme certain que le déracinement conventionnel que nous venons de rapporter n'est en somme ici, comme en maintes hypothèses, que la conséquence de l'absence absolue de confiance, de la part de la puissance cédante, en la tolérance du pays au profit duquel la cession territoriale était consentie¹.

On rencontre maintes transplantations à peu près analogues, mais non enveloppées dans des conventions semblant les légitimer, pendant les luttes des Vénitiens et des Turcs au xv^e siècle, pour les terres de la Grèce. Je me contente de citer à titre d'exemples le transport en Italie des habitants de Coroni (Péloponèse) vers 1534 après la victoire des Turcs, et celui des habitants de Nauplie opéré à peu près dans les mêmes conditions vers 1540. Il est à peine utile de remarquer qu'en toutes ces occurrences, les populations de pays vaincus auraient eu, faute de départ, à subir de bien plus douloureuses épreuves.

Par ailleurs, l'abandon d'un pays par une partie de sa population à la suite du manque de reconnaissance à son égard d'un minimum de droits nécessaires à la subsistance de l'homme sera toujours fatal. L'homme ne peut vivre sur un sol qui lui refuse un minimum de matières nutritives, d'eau, d'air, d'ombre ou de soleil. Il ne peut vivre non plus dans un pays où d'autres agglomérations humaines lui refusent un minimum de liberté. Forcément un jour ou l'autre ce pays sera déserté; on cherchera d'autres rivages moins inhospitaliers, on préférera l'exil, bien qu'il soit parmi les plus grands maux; « exilium... in maximis malis ducitur, » car en somme on ne pourra que considérer comme exact le mot de Teucer cité par Cicéron² : « mon pays est partout où je me trouve bien. » « Patria est, ubicumque est bene. »

Aux exemples de déracinements du Proche-Orient que je viens de citer, on pourrait, facilement en ajouter d'autres plus récents, dictés par les mêmes mobiles dont furent surtout témoins les plateaux arméniens de l'Asie Mineure.

1. A propos de cette cession, voir Pouqueville, *Histoire de la régénération de la Grèce*, t. I, p. 435 et suiv.

2. *Tusculanarum Quaest.*, lib. v, § 37.

Ils ne sont pourtant pas les seuls dans l'histoire de l'humanité. Des déracinements analogues opérés par suite de l'oppression des minorités se rencontrent malheureusement dans les contrées les plus civilisées de l'Europe occidentale. Et ces déracinements sont également à la fois volontaires et forcés; volontaires, en ce sens que les populations qui quittèrent leur pays auraient pu, somme toute, y rester, sous la condition d'aliéner en partie leur liberté et de conformer leurs actes et leurs croyances à la volonté gouvernementale; forcée, en ce sens que le gouvernement du propre pays des émigrants, en leur enlevant toute liberté de croyance, les poussait à l'expatriation.

Je me contenterai de rappeler deux exemples, considérés à peu près généralement, tout au moins de nos jours, comme devant être marqués au tableau noir des grands désastres nationaux des pays dont la politique d'intolérance religieuse à l'époque fut seule la cause.

Le premier, c'est l'exode de quatre à six cent mille français appartenant à l'église réformée, qui se crurent forcés de se déraciner du sol natal à la suite de la révocation de l'Édit de Nantes. Je ne répéterai pas des faits par trop connus et cent fois magistralement relatés. L'Édit de Nantes de l'an 1598, chef-d'œuvre de politique et de grand sens, comme disait Saint-Simon, était dû au bon cœur de Henri IV, qui fondait, ainsi qu'on l'a si justement remarqué « la tolérance, posait la première assise de la liberté de conscience et plaçait la France au premier rang des peuples de l'Europe. » Malheureusement, cet acte de sagesse qui accordait à chaque Français le droit de professer librement sa religion, taillé en pièces par des modifications et des interprétations successives, fut enfin révoqué le 17 octobre 1685. Les persécutions, celles surtout connues sous le nom de dragonnades, contre les réformés, soit quelque peu avant, soit à la suite de la révocation de cet Édit furent horribles; aussi plus de quatre cent mille Français prirent la voie de l'exil; et Saint-Simon nous dit : « La Révocation de l'Édit de Nantes... dépeupla le royaume et transporta nos manufactures et presque tout notre commerce chez nos voisins et plus loin encore; fit fleurir leurs États aux dépens du nôtre; remplit leur pays de nouvelles villes et d'autres habitants et donna à toute l'Europe, l'effrayant spectacle d'un peuple prodigieux, proscrit, fugitif, nu, errant, sans

aucun crime, cherchant un asile loin de sa patrie¹ ». Aussi Sorel a-t-il parfaitement raison d'ajouter quelque cent ans plus tard : Le roi de France « sacrifia en un jour plus qu'il n'aurait pu conquérir en une guerre heureuse et plus que ses pires ennemis n'auraient osé lui demander, après la défaite de ses armes et l'invasion de son royaume. Le nombre des Français qui furent perdus pour la France, si élevé qu'il soit, est peu de chose en comparaison de la valeur de leurs âmes et de la trempe de leur caractère. Ceux qui, ayant à opter entre ce qu'ils avaient de plus cher au monde et leur conscience, optèrent pour leur conscience, emportaient avec eux des trésors d'héroïsme, de constance et de désintéressement : ils laissèrent dans leur patrie un de ces vides que rien ne peut combler. C'était beaucoup déjà que la ruine de tant d'industries prospères, le départ de tant d'hommes savants, laborieux et vaillants. » Ainsi la journée du 18 octobre 1685 « marque », comme l'observe très justement le même auteur, « une déviation dans l'histoire de France, et l'on voit se former dans le sol de la patrie une déchirure qui s'élargissant incessamment, finira par découvrir un abîme². »

Sans insister davantage sur les conséquences funestes de ces émigrations au point de vue des intérêts multiples du pays qui subit cette terrible saignée, on ne peut que constater que là où ces émigrés s'établirent, ils amenèrent une richesse et un incomparable surcroît de valeur. On sait que l'Allemagne et plus particulièrement la Prusse en profitèrent largement; et c'est ce même pays qui profita le plus, également, de l'émigration en masse qui se produisit dans les Pays-Bas, à la suite de l'arrivée du duc d'Albe et des troupes espagnoles en 1576.

Un exemple analogue, suivi de conséquences analogues, est fourni par la politique espagnole du xvi^e siècle, dirigée contre les protestants, les judaïsants, les Morisques.

On se rappelle la bulle du pape Paul VI adressée au grand inquisiteur, elle considérait comme passible de la peine capitale même les hérétiques qui abjuraient « non de cœur et par un pur mouvement de conscience; » on se rappelle les actes de foi, les auto-da-fé, célèbres depuis 1559, et les victimes brûlées vivantes sous les yeux de Philippe II; et la défense faite aux sujets espagnols d'aller s'ins-

1. *Parallèle des trois premiers Bourbons*, p. 225, Hachette, 1885.

2. In journal *Le Temps*, 18 octobre 1885, et *Lectures Historiques*, p. 229.

truire ou enseigner hors de l'Espagne dans les pays où avait pénétré l'idée de la liberté de conscience. Par malheur, les fanatiques, dont la cause fut embrassée par Philippe II, malgré l'avis des grands seigneurs, ne s'arrêtèrent point là. L'Espagne voulait absolument transformer en Espagnols authentiques les Maures convertis, les Morisques.

Aussi, décréta-t-on des mesures oppressives contre tous les usages et tous les préjugés de cette race musulmane. Il y eut d'affreuses représailles; des rébellions éclatèrent; elles furent réprimées et la peine du bannissement fut prononcée contre les rebelles. Ceci se passait sous Philippe II. Philippe III ne fut ni plus modéré ni plus sage; sous l'influence du clergé et malgré les représentations de la noblesse, il résolut vers 1609 de se débarrasser définitivement des Morisques; ceux-ci furent égorgés ou expulsés. Aussi a-t-on pu dire, non sans raison¹, que « l'Espagne perdit, d'après les calculs les plus probables, 500 000 à 600 000 de ses meilleurs agriculteurs et artisans et précipita ainsi sa propre ruine. » Ce fait fut du reste apprécié « au dehors comme un acte de folie » et, suivant l'appréciation de Richelieu, comme « le plus barbare dessein dont l'histoire des siècles fasse mention². » Quelles furent les causes profondes de ces décisions? Leurs plus célèbres défenseurs, l'archevêque Bibera et Cervantès, nous les donnent. Il est curieux de constater que ces mêmes causes furent invoquées à notre époque pour justifier des égorgements et des expulsions analogues. Aussi, devons-nous les citer : Il y avait 90 000 Morisques qui pouvaient porter les armes; aussi la situation de l'Espagne eût-elle été terrible, si ses ennemis avaient osé tenter une invasion; les Morisques accaparaient toutes les richesses, réduisant les chrétiens à la misère; enfin le fanatisme religieux entraînait en jeu, puisque les Morisques étaient réfractaires au catholicisme.

B. — *Transplantations faites dans l'intérêt du pays dans le sein duquel les déracinés sont transférés.*

En sens inverse des exemples malheureux d'exodes en masse que nous venons de citer et qui se firent dans l'intérêt des émigrants,

1. Boissonnade, in Lavis et Rambaud, *Histoire générale*, t. V, p. 653.

2. Boissonnade, *ibid.*

poussés à choisir entre des périls quelquefois sanglants et l'exil, l'histoire nous fournit aussi des exemples de transplantations s'opérant justement dans l'intérêt du pays dans les limites duquel ces transplantations étaient faites. Ces exemples, qu'on rencontre déjà très tôt dans l'histoire de l'humanité, apparaissent évidemment à des époques où la guerre transformait les vaincus en troupeaux d'esclaves, destinés à travailler dans l'intérêt des vainqueurs.

C'est aux plus glorieuses dates de l'histoire des rois d'Assyrie que l'on rencontre la forme la plus perfectionnée de ce genre de transplantations. Elles s'opèrent sous une double forme, suivant les époques; certaines de ces transplantations peuvent même être considérées comme de véritables échanges; le mot est du reste employé à leur propos par l'écrivain qui est occupé de l'histoire de ces peuples avec une compétence peut-être inégalée. En effet, comme le constate Maspero, à maintes reprises¹, les rois assyriens vainqueurs, — et c'est là le premier mode de ces échanges, — tandis qu'ils installaient des Assyriens de race dans les villes les mieux situées des pays soumis, emportaient par contre des bandes de prisonniers choisis parmi les plus énergiques de leurs adversaires, qu'il parquaient sur leurs terres au bord du Tigre et des Zab. Quelquefois même, le peuple entier des vaincus était forcé à l'exode; le long de la route un grand nombre succombaient, arrivés en Assyrie « les survivants recevaient une maison ou un lopin de terre et leurs descendants s'amalgamaient à la masse des indigènes.² » Mais le roi Tiglatphakasar (730 avant notre ère) s'aperçut qu'avec le système de ses prédécesseurs qui consistait à envoyer des Assyriens remplacer dans leurs villages les familles arrachées au pays colonisé, il aurait vite fait d'éparpiller au dehors son peuple entier. Aussi, et c'est là la seconde forme revêtue par ces échanges, il laissa les Assyriens chez eux et « ne pratiqua la transfusion qu'entre prisonniers. Dès ses premières campagnes il en avait ramené du plateau iranien 65 000 en une fois, afin de les distribuer... » « Tous les États qu'il vainquit d'année en année il les mit à contribution sans pitié; les captifs qu'il s'y procura, il les dispersa en bandes aux quatre coins de son empire... Il les autorisait à emmener avec eux leurs

1. *Histoire ancienne*, t. II, p. 607.

2. Maspero, *ibid.*, p. 639-640.

femmes, leurs enfants, leur bétail, leur mobilier, leurs dieux, leur argent même; allotis dans les villes et dans les campagnes par groupes assez nombreux pour se suffire à eux-mêmes, assez faibles pour ne pas se reconstituer aussitôt en corps de nation, ils semblaient au milieu des provinces les plus turbulentes, des flots de populations soustraites aux influences et aux rancunes des indigènes¹. » On peut considérer également comme des transplantations opérées dans l'intérêt du pays qui les réalisa, la pratique des anciennes clérouchies de la ville d'Athènes, bien que ces clérouchies tiennent également un peu de la colonisation. Elles en diffèrent pourtant à plus d'un point de vue, s'apparentant de loin à l'échange obligatoire de nos jours. A Athènes, on appelait clérouchies les territoires des cités vaincues par les Athéniens dont, vers le v^e siècle avant notre ère, on expulsait les populations pour y installer en échange des citoyens d'Athènes, qui devenaient propriétaires de ces territoires à la suite d'un tirage au sort (*κλήρος*). Ainsi, ceux qui succédaient à la population préexistante, le faisaient assurément de leur propre gré; par contre, il en était tout autrement de ceux qu'ils remplaçaient; de sorte qu'on peut parfaitement considérer les clérouchies comme formées par un échange de populations mi-volontaire, mi-forcé. Quoi qu'il en soit, les clérouchies athéniennes n'eurent qu'une existence de courte durée. En effet, les clérouques se virent obligés à leur tour, après la guerre du Péloponèse, de quitter les territoires qui leur avaient été ainsi attribués. L'exemple de retours analogues à la suite du hasard des armes se répète plus d'une fois dans l'histoire.

A côté des clérouchies, d'autres exemples de transplantation, ayant avec l'échange une similitude bien plus accusée, ne sont pas rares en Grèce.

Ainsi, vers l'an 456 avant notre ère, Ithôme assiégée par les Lacédémoniens capitula; à ses habitants, hommes, femmes, enfants, il fut permis « de sortir du Péloponèse sous la condition de ne jamais y rentrer, sous peine de devenir esclaves de quiconque les arrêterait; ils furent reçus par les Athéniens qui les envoyèrent à Naupacte. » Thucydide rapporte un autre exemple du même genre qui eut lieu un peu plus tard, au début de la guerre du Péloponèse²:

1. Maspero, *ibid*, t. III, p. 199-200.

2. Thucydide, lib. I, § 103.

« les Athéniens chassèrent les habitants de l'île d'Egine, jusqu'aux femmes et aux enfants; il les accusaient d'être une des principales causes de la guerre. Ils sentaient qu'ils seraient plus sûrs de cette place qui touche au Péloponèse, en y envoyant eux-mêmes une colonie tirée de leur sein; et c'est ce qu'ils exécutèrent peu de temps après. Les Lacédémoniens donnèrent aux Eginètes, chassés de leur patrie, Thyrée et les campagnes qui en dépendent. Ils étaient portés à cette générosité par leur haine pour les Athéniens et parce que les Eginètes leur avaient rendu service dans le temps.... La campagne de Thyrée confine à l'Argie et à la Laconie, et touche à la mer. Une partie des Eginètes s'y établit et les autres se dispersèrent dans le reste de la Grèce. » Malheureusement, la guerre du Péloponèse se prolongeait et les villes belligérantes, à la suite de leurs victoires alternatives, prenaient des mesures bien plus cruelles que celles qui avaient marqué les débuts des hostilités. Aussi, sept années après ce premier déracinement, vers 424, les Athéniens, après avoir ravagé pendant sept jours la Laconie, avancèrent sur Thyrée où les Spartiates avaient établi les Eginètes et enlevèrent la ville. Après y avoir mis le feu « ils retournèrent à Athènes, emmenant les Eginètes qui n'avaient pas été tués dans l'action¹; » ceux-ci furent mis à mort. Ainsi la guerre intestine devenait de plus en plus sauvage; l'anarchie la plus complète régnait; toutes les lois divines et humaines étaient piétinées, et la Grèce épuisée et suant son meilleur sang, forgeait elle-même les chaînes de son servage. Quoi qu'il en soit, les survivants des Eginètes dont les pères avaient été une première fois déracinés de leur île, et une seconde fois égorgés après avoir été déracinés de Thyrée, furent rappelés de tous les coins de la Grèce par Lysandre, qui leur rendit leur île, après avoir chassé les Athéniens, à la suite de la bataille d'Aegos Potamos². Ce premier échange de populations ne dura donc en définitive que trente ans à peine.

Malgré les exemples que nous venons de citer, les transplantations sont pourtant rares dans la Grèce ancienne, il en fut de même à Rome. Par contre, elles réapparaissent, soit en Asie à la suite des procédés pratiqués par les rois assyriens sous la dynastie perse des Sassanides (226-632 de notre ère), soit au sein de l'Empire byzantin.

1. Thucydide, IV, § 574.

2. Voir aussi Duruy, *Histoire*, II, p. 450, n° 3.

Et tout d'abord, les rois de Perse faisaient en somme « en grand ce que les marchands d'esclaves faisaient en détail : ils opéraient en rois des rois. » Sapor II (ou Shapouh), a-t-on pu affirmer, transporta vers 375 quatre millions d'Hébreux d'Arménie en Ispahan¹, et Khosroès I, protecteur des sciences (VI^e siècle de notre ère), transplanta les habitants d'Antioche (Pisidie) dans une ville neuve qu'il fit bâtir.

Les transplantations byzantines s'opérèrent surtout sous le règne de Zimiscès, de Justinien II, de Constantin V et de Léon IV. Zimiscès transporte les Manichéens de Thoédosiopolis et de Mélitène aux environs de Philippopoli². Justinien II avait la manie des transplantations³; il transplante (687) trente mille Slaves en Asie Mineure; transfère les habitants de Chypre à Cyzique (690); retournés plus tard à leur île, ceux-ci se virent transportés de nouveau (806) par Haroun al Raschid, lors de ses luttes contre Nicephore, l'empereur de Byzance; enfin Justinien II disperse dans l'Empire les Mardaites du Liban et transplante la population de la Chéronèse⁴. Constantin V le Copronyme vers le milieu du VIII^e siècle de notre ère (748-755) transplanta en Thrace des peuplades entières d'Arméniens ainsi que des Syriens manichéens. Cette transplantation fut surtout opérée afin de repeupler ce pays, dont les habitants avaient été décimés à la suite d'une peste apparue tout d'abord en Sicile vers 747; c'est également pour des raisons identiques que le même empereur transplanta à Constantinople les habitants des îles de la Grèce⁵. Finalement, vers 778 Léon IV transplanta en Thrace des Arméniens jacobites.

La pratique des déracinements et des transplantations de masses humaines, inaugurée surtout par les rois Assyriens, les Perses, les Arabes et suivie par les Byzantins dans l'intérêt de la production

1. Pantakian, Essai d'une histoire de la dynastie des Sassanides in *Journ. As.*, 1866, p. 182.

2. Voir Rambaud, *L'Empire grec au X^e siècle; Constantin Porphyrogénète*, p. 217 et suiv.

3. Voir également Rambaud, *op. cit.*, p. 218

4. Voir également Rambaud, *op. cit.*, p. 218, et les autorités y citées.

5. Faits constatés par les chronographes de l'époque et plus spécialement par Théophane, édition de Bonn, p. 662. « Σύρους τε και ἀρμενίους... εἰς τὴν Θράκην μελώπισεν... Ὅμοίως καὶ ἐν τῇ πόλει, ὀλιγωθέντων τῶν οἰκητόρων αὐτῆς ἐκ τοῦ θανατικοῦ ἤνεγκεν συμπαμέλους ἐκ τῶν νήσων καὶ τῆς Ἑλλάδος καὶ ἐποίησε καλοικῆσαι τὴν πόλιν καὶ καταπέμψασεν αὐτὴν ».

et de la richesse, voire même dans l'intérêt de la défense territoriale, des pays où ces transplantations sont opérées, apparaît également au sein de l'empire russe dès les premières années de sa fondation. En effet « la population de la Russie et des États avoisinants, à cette époque, était encore très clairsemée, aussi les tzars victorieux devaient-ils avant tout penser à bien peupler leur propre principauté aux dépens de celle de l'ennemi! » C'est ainsi que de véritables migrations forcées des populations vaincues s'organisaient parfois après la victoire. Les prisonniers de guerre sont dans tous les cas, jalousement gardés comme main d'œuvre. «... Vers 1031 Jaroslav s'empara avec son frère Matislav des villes de la Russie rouge (c'est-à-dire de la Galicie septentrionale), et, raconte la chronique, ils emmenèrent avec eux, beaucoup de Polonais et les partagèrent, de sorte que Jaroslav peupla par les siens les bords du Ros... »

Les exemples, que je viens de citer rapidement, de déracinements ou d'échanges de populations dans l'intérêt des pays qui les opéreraient, tous empruntés à des époques où les droits de l'homme, tant en droit interne qu'en droit international, étaient parfaitement ignorés, peuvent s'excuser et se comprendre. Ces transplantations auraient pu même, — étant donné qu'elles se réalisaient à des dates où, en raison des difficultés de communications, les rapports et les croisements des peuples étaient forcément moins fréquents, — produire de merveilleux résultats de richesse et de prospérité nationale. Pourtant, si de tels résultats furent obtenus, ce ne fut que pour une courte durée; c'est qu'en effet, les hommes, tout au moins ceux qui ont appris à vivre en liberté, ne peuvent se transformer du jour au lendemain en bétail, de la production duquel le maître peut profiter à son aise.

De plus, le profit obtenu dans de telles conditions est loin de compenser le sacrifice souffert. Il faut des soins minutieux, savants, et continus à l'arbre qu'on déracine et qu'on transplante, pour qu'il puisse reverdir. Or, il en est à tout le moins aussi des hommes et des peuples auxquels on fait subir le même sort. Aussi, les transplantations que nous venons de rencontrer, faits brutaux et inhu-

1. Cf. de Taube. Études sur le développement historique du droit international, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1926, t. II, p. 426-427.

ains, ne pouvaient-elles donner que des avantages absolument éphémères.

Lors de la dernière guerre, on a pu constater que, chez les prisonniers de guerre, malgré les soins dont ils étaient d'ordinaire entourés, un certain dérangement cérébral qu'on nomma « psychose du prisonnier, » commençait à apparaître d'habitude, au bout de deux ans.

On pourrait calculer facilement ce que, somme toute, donnaient en définitive les transferts que nous venons d'étudier, par une simple comparaison numérique. Le nombre de ceux qui partaient, de ceux qui arrivaient, de ceux qui restaient pour mourir, et de ceux qui finalement restaient pour produire.

Par ailleurs, ces déracinements ne différaient guère, au fond, de la traite des noirs de nos pays civilisés, qui a fini par dévaster presque totalement l'Afrique occidentale du xvi^e au début du xix^e siècle, si ce n'est par la condition intellectuelle et la civilisation des transportés; et les statistiques nous renseignent sur le profit retiré de la traite. Pour un importé vivant, quatre étaient morts à la suite des souffrances du trajet; bien plus, dans les pays de l'exploitation, la mortalité était triple de la natalité.

Dans l'empire ottoman, on n'a usé de la pratique du déracinement, tel qu'on l'avait pratiqué ailleurs, qu'avec une certaine parcimonie, et bien que de prime abord il eût pu paraître utile tout au moins pour repeupler l'Asie-Mineure, à propos de laquelle Montesquieu¹ pouvait écrire vers 1711 : « Nous n'avons séjourné que huit jours à Tocat : après trente-cinq jours de marche nous sommes arrivés à Smyrne. De Tocat à Smyrne on ne trouve pas une seule ville qui mérite qu'on la nomme... les places sont démantelées, les villes désertes, les campagnes désolées, la culture des terres et le commerce entièrement abandonnés.... » Néanmoins les profits douteux de ces déracinements furent remplacés par « le plus épouvantable tribut de chair humaine qui ait été levé par une religion victorieuse sur une religion vaincue² » : l'enlèvement des enfants chrétiens destinés à composer les rangs des Janissaires. Cet enlèvement, de mille enfants par an au début de la formation du corps des Janissaires (xiv^e siècle), atteint progressivement de formidables

proportions. Au surplus on y rencontrait assez souvent, surtout jusqu'au traité d'Andrinople de 1829, et malgré l'abolition de la traite, la pratique qui consistait à réduire en esclavage en les éparpillant les populations entières des villes dont on aurait pu avoir à se plaindre!

1. Il paraît même que des bateaux de puissances chrétiennes couvraient de leur pavillon ce genre de trafic. On peut citer à ce propos le passage suivant d'un discours de Chateaubriand à la Chambre des Pairs (13 mars 1826) : « Il est de notoriété publique, s'écriait-il, que des femmes, des enfants, des vieillards, ont été transportés dans des vaisseaux appartenant à des nations civilisées, pour être vendus comme esclaves dans les différents bazars de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique. Ces enfants, ces femmes, ces vieillards, sont de la race blanche dont nous sommes; et je dirais qu'ils sont nés dans cette Grèce, mère de la civilisation, si je ne m'étais pas interdit les souvenirs qui pourraient ôter le calme à vos esprits. »

1. *XIX^e Lettre Persane.*

2. Lavallée, *Histoire de la Turquie.*

CHAPITRE III

Origines directes des premiers accords internationaux concernant les échanges de populations. — Accord bulgare-turc de 1913. — Accord Gréco-turc de 1914. — Négociations diplomatiques de cet accord, sa conclusion définitive. — Exécution de cet accord; sa durée et événements qui s'ensuivirent. — Considérations sur les accords bulgare-turc et gréco-turc de 1913 et 1914; raisons qui auraient dû empêcher la stipulation de tels accords par les traités de paix de 1919-1920. — Les émigrations volontaires et les derniers traités de paix. Départs à la suite de l'exercice d'un droit d'option de nationalité. — Émigration réciproque et volontaire des populations gréco-bulgares.

Les transplantations, déracinements, transfusions, échanges des populations qu'on rencontre au cours de l'histoire, et dont nous nous sommes efforcés de donner un bref aperçu, étaient assurément des pratiques qui n'auraient pas dû pouvoir survivre à des époques où des souffles d'une vie nouvelle proclamaient à l'intérieur des pays, et même au dehors, les droits innés de l'homme.

Malheureusement de simples proclamations ne suffisent pas toujours pour faire du jour au lendemain l'éducation des peuples; des efforts continus sont nécessaires; le *xix^e* siècle tout entier nous démontre la persévérante volonté des pays civilisés, à vouloir appliquer, même au delà de leurs frontières, les principes essentiels des libertés humaines; ils n'y réussirent pas toujours; les transplantations sont souvent remplacées par d'autres moyens non moins attentatoires à la personnalité humaine et qui eux-mêmes sont suivis de belles déclarations humanitaires; cette manière d'agir continue et se répète tout au long de cette période.

Quoi qu'il en soit, parmi les effets de la reconnaissance internationale des droits de l'homme qui se sont manifestés jusqu'à nos jours, nous rencontrons dans les traités contenant des cessions de territoires, soit, ainsi que nous l'avons déjà observé, l'exigence d'un plébiscite, soit des clauses donnant aux populations des territoires cédés le droit d'opter entre les nationalités des États contrac-

tants. Pourtant, même pendant toute cette dernière période, la plupart des traités de cessions de territoires, à la suite surtout du traité de Ryswick de 1697¹, ne permettraient aux populations cédées de garder leur nationalité, qu'à la condition expresse de quitter le pays, tout en leur reconnaissant cependant le droit de conserver leurs biens. Cette condition ne peut être considérée comme étant d'un libéralisme absolu; mais en somme, elle marque un incontestable progrès sur la pratique ancienne qui consistait à imposer la nationalité du vainqueur aux habitants des pays conquis.

La clause d'option, devenue presque de style, peut être considérée, dans le cas d'un traité contenant des cessions réciproques de territoires, comme accordant aux populations y habitant le droit : soit *a*) de continuer à y demeurer, étant censées, dans ce cas, abandonner la nationalité du pays cédant pour accepter celle de l'annexant; soit *b*) de quitter le pays, en conservant leur première nationalité; mais *c*), dans l'une ou l'autre hypothèse, de conserver à libre disposition de leurs biens meubles ou immeubles.

De toute façon, ce droit d'option n'a jamais été considéré comme de nature à toucher les habitants des territoires dont la souveraineté reste inaltérée, quelles que soient l'origine ou la race de ces populations.

Avec un tel cadre d'application, la clause d'option fut insérée dans le traité de Constantinople du 16-29 septembre 1913 qui mit fin à la guerre balkanique entre la Bulgarie et la Turquie².

1. Voir aussi article 14 du traité d'Utrecht de 1713.

2. L'article 7 de ce traité contenant la clause qui nous occupe est ainsi conçu : « Les originaires des territoires cédés par l'Empire ottoman au gouvernement royal de Bulgarie et qui y sont domiciliés deviendront sujets bulgares. — Ces originaires devenus sujets bulgares auront, pendant un délai de quatre ans, la faculté d'opter sur place en faveur de la nationalité ottomane, par une simple déclaration aux autorités locales bulgares et un enregistrement aux consulats impériaux ottomans. Cette déclaration sera remise, à l'étranger, aux chancelleries des consulats bulgares et enregistrée par les consulats ottomans. L'option sera individuelle et n'est pas obligatoire pour le gouvernement impérial ottoman. Les mineurs actuels useront de l'option dans les quatre ans qui suivent leur majorité. Les musulmans des territoires cédés devenus sujets bulgares ne seront pas assujettis pendant ce délai au service militaire, et ne payeront aucune taxe militaire. Après avoir usé de leur faculté d'option, ces musulmans quitteront les territoires cédés et cela jusqu'à échéance du délai de quatre ans prévu plus haut, en ayant la faculté de faire passer en franchise de droits de sortie leurs biens meubles. Ils peuvent toutefois conserver leurs biens immeubles de toutes catégories, urbains et ruraux, et les faire administrer par des tiers ».

Elle fut insérée également dans le traité d'Athènes du 1-14 novembre 1913, conclu entre la Grèce et la Turquie¹.

Par malheur, en raison de faits nouveaux, l'application fidèle de ces textes devint impossible dès le lendemain même de leur signature. Aussi la nécessité de nouveaux pourparlers aux fins de conclure de nouveaux accords apparut-elle comme inévitable. Effectivement deux nouveaux accords, ou, plutôt, deux projets d'accords, l'un entre la Bulgarie et la Turquie, l'autre entre la Turquie et la Grèce, vinrent modifier les articles concernant le droit d'option insérés dans les traités précités de Constantinople et d'Athènes. Ces accords sont les premiers qu'on rencontre dans l'histoire, à notre connaissance du moins, et qui emploient l'expression « d'échange de populations. » Nous devons nous y arrêter.

A. — Accord Bulgaro-Turc.

Usant du droit que leur conférait l'article 7 du traité de Constantinople, les musulmans habitant les territoires cédés à la Bulgarie, dès la signature de ce traité, ne tardaient pas à quitter le pays, se portant surtout sur les districts d'Andrinople et de Kirk-Kilissé, villes de Thrace orientale restées sous la souveraineté de la Porte. Ces réfugiés émigraient en masses compactes et nul abri ne leur était préparé; aussi se jetèrent-ils sur les maisons et habitations des sujets turcs d'origine bulgare qui demeuraient dans les villages de ces districts, maisons et habitations qui pourtant auraient dû être protégées contre toute attaque, aussi bien en vertu du droit international commun qu'en vertu de la lettre

1. Voir articles 4 et 6 de ce traité, ce dernier article conçu comme suit : article 6. « Les habitants des territoires cédés qui, se conformant aux dispositions de l'article 4 de la présente convention et conservant la nationalité ottomane, auraient émigré dans l'Empire ottoman ou à l'étranger ou qui y auraient fixé leur domicile, continueront à conserver leurs propriétés immobilières sises dans ces territoires, à les affermer ou à les faire administrer par des tiers. Les droits de propriété sur les immeubles urbains et ruraux, possédés par des particuliers en vertu de titres émanant de l'État ottoman, ou bien de par la loi ottomane dans les localités cédées à la Grèce et antérieures à l'occupation, seront reconnus par le gouvernement royal hellénique. Il en sera de même des droits de propriété sur lesdits immeubles inscrits au nom des personnes morales ou possédés par elles en vertu des lois ottomanes antérieures à l'occupation précitée. Nul ne pourra être privé de sa propriété, partiellement ou totalement, directement ou indirectement, que pour cause d'utilité dûment constatée, moyennant une juste et préalable indemnité. »

même du traité de Constantinople. On lisait en effet expressément dans ce traité, article 9 : « Les communautés bulgares en Turquie jouiront des mêmes droits dont jouissent actuellement les autres communautés chrétiennes de l'Empire Ottoman. Les Bulgares sujets ottomans conserveront leurs biens meubles et immeubles et ne seront aucunement inquiétés dans l'exercice et la jouissance de leurs droits de l'homme et droits de propriété. Ceux qui ont quitté leurs propres foyers lors des derniers événements pourront y retourner dans un délai de deux ans au plus tard. »

Quoi qu'il en soit, à la suite des faits que nous venons de constater, d'un côté les habitations musulmanes des territoires cédés à la Bulgarie restaient vides, tandis que de l'autre les Bulgares — sujets turcs, — habitant les territoires turcs, chassés de leurs maisons, restaient sans abri, malgré les traités. La Bulgarie avait évidemment le droit de réclamer et elle en usa; réclamations et protestations furent vaines. Finalement le 2-15 novembre 1913 fut signé entre la Bulgarie et la Turquie un accord dit « des réfugiés de Thrace, » en vertu duquel : les paysans bulgares des districts de Kirk-Kilissé et d'Andrinople devaient s'établir dans les villages musulmans abandonnés se trouvant dans les territoires de Thrace cédés à la Bulgarie, dans la mesure où les villages bulgares des susdits districts avaient été occupés par les réfugiés musulmans venus des territoires cédés à la Bulgarie (art. 1). — Des moyens de transport pour les Bulgares, sujets turcs, quittant la Turquie, dont les habitations avaient été occupées de force, devaient leur être procurés par le gouvernement turc, pour les conduire jusqu'aux villages nouvellement cédés à la Bulgarie, abandonnés par la population turque et situés dans un rayon de vingt kilomètres au plus au delà de la frontière (art. additionnel). — Les droits de propriété devaient pourtant être respectés et des indemnités versées aux émigrants, indemnités fixées, soit d'un commun accord, soit sur la base d'une évaluation faite par une commission *ad hoc*; l'échange devrait s'opérer par villages entiers (art. 2).

L'accord que nous venons de citer est net. Il peut être défini comme un accord stipulant le transport de la population hétérogène habitant un pays, hors du territoire qu'elle habite, population ayant pourtant jusqu'à son transfert la nationalité du pays quitté, et sans qu'on s'inquiète de demander aux expatriés leur avis.

Ainsi, cet accord ne contient point au fond un échange, tout au moins dans le sens donné à ce mot par le traité de Lausanne que nous examinerons par la suite. En effet, juridiquement, nul ne força la population musulmane habitant les territoires cédés à la Bulgarie à quitter ces territoires. En les quittant elle exerça tout simplement le droit d'option que le traité de Constantinople lui conférait. Elle quittait le pays bénévolement; par contre, il en était tout autrement des populations bulgares quittant la Turquie. Il n'y avait donc pas d'échange, mais transplantation forcée d'une seule population, transplantation qui fut acceptée comme un pis-aller par le pays auquel cette population appartenait par sa race. Il faut s'empressez d'ajouter que cet accord n'a jamais été ratifié par la Chambre bulgare. Aussi enseigne-t-on, en Bulgarie, qu'il n'a jamais eu la valeur d'un acte international, malgré la thèse opposée soutenue par la Turquie¹.

B. — *Accord Gréco-turc.*

Presque à la même époque, c'est-à-dire vers la fin de 1913 et les premiers mois de 1914, apparaissait un mouvement analogue de populations, d'un côté sur les territoires cédés à la Grèce et habités en partie par une population d'origine turque ou bulgare, et de l'autre, et surtout, sur les territoires conservés par la Turquie, ou cédés par elle à la Bulgarie, mais habités en grande majorité par des populations d'origine hellénique.

Le nombre des Turcs, et des Bulgares sujets turcs, habitant des territoires nouvellement cédés à la Grèce qui quittèrent le pays pour ne pas devenir hellènes, exerçant ainsi le droit d'option stipulé dans l'article 4 du traité d'Athènes, était malgré tout plutôt restreint. Tout d'abord les habitants bulgares n'étaient qu'un élément fort peu nombreux. Quant aux Turcs, la grande majorité d'entre eux ne montra nulle envie de s'en aller. Le traité d'Athènes stipulait en leur faveur des droits et des privilèges véritablement enviables. (art. 10). Leur vie, leurs biens, leur religion, leurs coutumes devaient être et furent scrupuleusement respectées; la liberté et la pratique

1. Voir sur ce point : Deur Kessekof, *Aperçu sur l'histoire diplomatique de la Bulgarie, 1878-1925* (en langue bulgare), p. 69-70.

2. Voir sur cette question surtout, C. D. Ractivan, *Les biens des émigrants, etc.* (en langue grecque), Athènes, 1916, et in *Revue mensuelle*.

extérieure du culte leur fut assurée; le nom du sultan, comme Khalif, allait continuer, sans nulle entrave, à être prononcé dans leurs prières publiques; leurs communautés possédaient leur autonomie et leur organisation hiérarchique; leurs chefs spirituels continuaient à dépendre du cheik-ul-Islam de Constantinople. Les muftis (clergé musulman) conservaient la même juridiction que celle qui leur avait été reconnue en Turquie, spécialement en matière de mariage, divorce, pensions alimentaires, tutelle, curatelle, émancipation des mineurs, testaments islamiques; leurs jugements devaient être mis à exécution par les autorités helléniques compétentes. Bien plus encore; tous les musulmans devaient pouvoir jouir, et jouirent effectivement des mêmes droits civils et politiques que les sujets hellènes d'origine; dès les premières élections législatives qui suivirent 1913, plus de vingt députés turcs furent envoyés au parlement hellénique, jouant même parfois, en raison des luttes intestines qui vers cette époque divisaient la Grèce, un rôle prépondérant dans les décisions politiques de l'assemblée. Enfin, tant en Thrace qu'en Macédoine grecques, un grand nombre de villages et de villes avaient mis à la tête de leurs conseils municipaux, malgré la prédominance de l'élément grec, des maires musulmans. Ainsi notamment, jusqu'en 1922 le maire de la ville de Salonique était un musulman.

Par contre, l'exode des populations d'origine grecque des territoires cédés à la Bulgarie et surtout des territoires restés turcs en Europe, ainsi que des bords méditerranéens de l'Asie-Mineure, atteignit une intensité et une étendue considérables. Et l'exode de ces populations vivant depuis des siècles en ces parages ne fut point volontaire. C'était un exode forcé. Les faits furent du reste unanimement constatés par une commission internationale, composée des premiers drogmans des ambassades des Grandes Puissances à Constantinople. Quoi qu'il en soit et sans entrer dans le détail de ces exodes, il me faut constater que les partants se dirigeaient forcément vers la Grèce; c'étaient en effet des Grecs d'origine, de race et de religion. Dans ces conditions le gouvernement grec devait s'émouvoir, et il s'émut d'autant plus que, d'une part les peu nombreux musulmans qui abandonnaient la Grèce avaient eu le loisir d'emporter tous leurs biens meubles avec eux, tandis que d'autre part les Grecs quittant la Turquie avaient tout

abandonné pour venir s'abattre sur les rives hellènes, affamés, nus, épuisés, ayant besoin de secours immédiats, que le gouvernement grec était dans l'obligation de leur donner, non seulement moralement, mais juridiquement aussi d'après nous.

Pour pouvoir faire face aux besoins créés par ces événements, des lois spéciales furent promulguées en Grèce; la première (sub. n° 262) du 10 mai 1914, présumait biens abandonnés, (*res derelictae*) devenant comme tels propriétés de l'État, les immeubles sis dans les provinces nouvelles et abandonnés par leurs propriétaires. Ces derniers avaient cependant, en vertu de cette même loi, le droit de faire tomber cette présomption en présentant dans le délai d'un an au commissaire des finances de la localité de l'immeuble les titres de leurs droits. Presque simultanément et afin d'une part d'arriver à arrêter le déracinement des populations grecques habitant la Turquie, qui était en voie de prendre des proportions de plus en plus démesurées, et d'autre part pour qu'on pût disposer de façon tout à fait légitime des propriétés turques abandonnées par ceux qui partaient, et y loger les réfugiés sans abri et sans gîte, la Grèce accepta les pourparlers diplomatiques ouverts par la Turquie, dans le but d'un échange volontaire des populations.

La première des conditions posées par le gouvernement grec à la base de ces pourparlers était la cessation des arrachements opérés en Turquie. Par malheur, les faits n'en continuèrent pas avec moins de gravité. Aussi la loi grecque précitée (sub. n° 262) dont on aurait pu peut-être contester, et la constitutionnalité, et la conformité aux clauses du traité d'Athènes, se justifiait de plus en plus, comme loi de représailles, s'asseyant ainsi sur des bases d'une incontestable légitimité.

a. — *Négociations diplomatiques.* Les négociations diplomatiques concernant cet échange commencèrent plus précisément à la suite d'une lettre personnelle adressée par le ministre de la Porte à Athènes au président du Conseil hellénique; il y proposait « un échange des populations rurales grecques du Vilayet de Smyrne, avec les musulmans de Macédoine. » Cet écrit reçut deux réponses :

L'une, du président du Conseil hellénique, du 9-22 mai 1914, portait qu'il ne se refuserait pas à examiner avec sympathie la

proposition d'échange. Il ajoutait pourtant qu'il ne devrait s'agir que d'un échange absolument bénévole et qu'une commission instituée *ad hoc* devrait, d'une part constater la libre volonté des émigrants, et de l'autre procéder à l'estimation de leurs biens aux fins d'un règlement définitif entre les deux gouvernements des indemnités à accorder. Il y était en même temps confirmé nettement qu'aucun accord ne serait possible si l'émigration à laquelle on forçait les populations grecques ne cessait définitivement.

Le lendemain, 10-23 mai 1914, un communiqué du ministère des Affaires étrangères d'Athènes adressé au chargé d'Affaires de la Porte posait plus nettement encore les conditions, conformément auxquelles l'accord proposé pouvait définitivement être conclu. Elles peuvent être résumées comme suit :

1° Le désir d'émigration devait être absolument spontané, et officiellement constaté; 2° L'échange ne comprendrait que les populations des villages grecs de Thrace et de la province de Smyrne contre les villageois musulmans de Macédoine et d'Épire; 3° Une commission mixte de quatre membres, nommée par les gouvernements intéressés, constaterait la spontanéité du désir d'émigration des populations et fixerait les modalités de l'échange, délais et échelonnement des départs, désignation des lieux où se ferait l'immigration; elle évaluerait en même temps les biens, meubles et immeubles, des populations à échanger, et prendrait les mesures nécessaires pour assurer la régularité de l'échange et la sécurité des émigrants. Une sous-commission spéciale évaluerait les fortunes des populations ayant déjà quitté leurs foyers.

De toute façon la conclusion et l'exécution d'un arrangement sur les bases qui précèdent, devraient être subordonnées, on le déclarait nettement : « à la cessation de l'émigration forcée et des vexations » de l'élément grec dans l'Empire Ottoman.

Après une courte correspondance diplomatique, qui tout d'abord faisait prévoir l'acceptation par le gouvernement de la Sublime Porte des conditions sus-énoncées, une note du chargé d'Affaires ottoman à Athènes du 9 juin (27 mai) 1914, faisait de son côté savoir au Gouvernement hellénique les conditions sur la base desquelles la Turquie serait disposée à conclure l'accord projeté. Dans cette note nulle mention n'était faite ni de la spontanéité de la volonté des émigrants, — condition pourtant posée comme primordiale

par le communiqué grec pour la conclusion de la convention d'échange, — ni de l'évaluation des fortunes des personnes ayant déjà quitté leurs foyers.

A la suite de cette note, les pourparlers diplomatiques sur la question de l'émigration conventionnelle faillirent se rompre définitivement; mais à raisons de faits sur lesquels je crois inutile d'insister, le Gouvernement grec se crut obligé, en réponse à une note verbale du Ministre ottoman à Athènes, de nommer deux hauts fonctionnaires de son ministère des Affaires étrangères pour ses délégués au sein d'une commission à instituer pour le règlement de la question de l'échange des populations. En procédant à cette nomination le Gouvernement hellénique persistait toujours à maintenir les conditions posées par lui dès le début, et d'après lesquelles cette commission : a) aurait d'abord à constater le désir d'émigrer, désir qui devrait être manifesté spontanément par les émigrants; b) procéderait d'urgence à l'évaluation des propriétés des populations déjà émigrées de part et d'autre, aux fins d'une installation réciproque et immédiate de ces populations. Enfin la commission devrait être complétée par l'adjonction d'un surarbitre, sujet d'une puissance européenne neutre. Cette proposition fut communiquée, sous la forme d'un contre-projet, directement au ministère des Affaires étrangères de l'Empire Ottoman par l'intermédiaire de la légation de Grèce à Constantinople.

Le 17-30 juin, la Sublime Porte acceptait de traiter l'affaire de l'échange conformément à ces bases, en ajoutant toutefois « que les conditions définitives de l'échange et la procédure à suivre à cet égard, devraient être fixées d'un commun accord par les délégués respectifs. » Le Gouvernement hellène acquiesca (18 juin-1^{er} juillet) en précisant que les « conditions définitives » devraient être fixées de toute façon « sur les bases que la Sublime Porte avait acceptées. » Finalement l'accord paraît devenir complètement définitif après la réponse ottomane adressée à la légation hellénique de Constantinople (22 juin-5 juillet 1914) sous la forme d'une note (n° 3563), qui confirmait « l'accord relativement aux modalités d'un échange des populations de langage grec de Thrace et du Vilayet de Smyrne, et des populations musulmanes de la Macédoine et de l'Empire hellénique, qui manifesteraient spontanément le désir d'émigrer, ainsi qu'à l'évaluation et à l'échange des

propriétés réciproquement abandonnées par les populations ayant déjà émigré. »

b. — *Exécution.* L'accord que nous venons de constater, ne fut point ratifié, bien que, pour avoir force obligatoire, d'après nous, tout au moins, il eût dû l'être. Quoi qu'il en soit, son exécution peut être considérée comme ayant commencé bien avant sa signature; plus exactement, les faits qui le précédèrent continuèrent, après sa signature, presque identiques, et bien que cet accord eût pour première raison d'être la volonté nettement affirmée de l'un des contractants d'écarter certains excès. Ainsi notamment non seulement les habitants de race grecque de l'Asie Mineure et de la Thrace qui avaient déjà été contraints de s'expatrier n'obtinrent guère de permis de retour, mais de nouveaux déracinements se produisirent, après comme avant l'accord du 5 juillet, avec un oubli complet de la clause ne stipulant comme légitimes que les départs spontanés. Par contre, « devant l'affluence des réfugiés, qui n'ont pu obtenir du Gouvernement Impérial Ottoman l'autorisation de retourner dans leurs foyers en Asie Mineure et d'y être réintégrés, le Gouvernement grec — cédant à une nécessité impérieuse — ne pouvait que se considérer comme autorisé à recourir à des mesures administratives compatibles avec l'arrangement précité¹. » Ces mesures administratives consistaient surtout à permettre aux réfugiés grecs l'occupation des propriétés appartenant aux musulmans qui avaient quitté définitivement le pays. Cependant les biens occupés de la sorte, ainsi que le gouvernement grec l'affirmait nettement², ne seraient nullement confisqués, mais tout simplement utilisés « à l'effet d'y installer une partie au moins des centaines de milliers de personnes, qui, obligées de quitter leurs foyers, leurs biens et leurs intérêts en Thrace ottomane et en Asie Mineure et réduites au plus extrême dénuement, étaient venues chercher refuge en Grèce. » Bien plus, « le Gouvernement royal assurait qu'il serait heureux de restituer (voir cette même note) leurs biens aux musulmans émigrés, qui voudraient revenir dans leurs anciens foyers, si, de son côté, la Sublime Porte voulait autoriser les émigrés gréco-ottomans de Thrace et d'Asie Mineure à

1. Note du 27 août-9 septembre 1914 du ministre des Affaires étrangères de Grèce au ministre de la Sublime Porte, à Athènes.

2. Voir note précitée.

réintégrer leurs demeures et à rentrer en possession de leurs biens. »

Au point de vue du droit international conventionnel, l'accord gréco-turc du 6 juillet 1914 peut être théoriquement considéré comme étant resté en vigueur jusqu'au 29 juin 1917, date à laquelle la Grèce ayant officiellement¹ participé à la Grande Guerre, se trouva de nouveau en état de belligérance avec la Turquie. En effet, si d'une part l'accord que nous venons d'analyser peut être défini comme un « traité d'établissement » et, comme tel, ne devant pas forcément être atteint par l'état de belligérance, par contre on ne peut que voir, dans les faits de déracinement qui précédèrent ou même qui suivirent cet accord, une des causes qui déterminèrent la Grèce à prendre part aux hostilités. Or on est généralement d'avis, que la guerre met fin aux traités dont l'application ou l'interprétation ont pu la motiver².

Les déracinements forcés des populations — comme nous l'avons déjà fait observer, — qu'on avait voulu enrayer par l'accord du 5 juillet 1914, continuèrent malgré les engagements y contenus; aussi ne furent-ils pas étrangers à la belligérance gréco-turque de la dernière guerre. Du reste dès le début même de la Grande Guerre, ils prirent une intensité bien plus considérable et une bien plus large étendue. Le 24 juin 1914, le nombre des déracinés de race grecque de l'Asie Mineure montait à peu près à 150 000. Ce chiffre a été donné, sans qu'il fût sérieusement contesté, au sein de la Chambre des députés turque dans la séance du 24 juin (7 juillet) 1914, par le député sujet turc, mais de religion grecque, M. Emmanuelidès, qui dénonça ces faits à la tribune comme contraires aux intérêts de la patrie ottomane; or, immédiatement après cette date, dès les premiers jours de la Grande Guerre, ce n'étaient plus quelques villes et villages du littoral, mais tout le littoral de l'Asie Mineure qu'on dépouillait complètement de sa population de race hellénique³. La Grèce n'était pas encore entrée dans la fournaise. Mais, à juste titre peut-être, le gouvernement turc ne pouvait avoir confiance en des populations considérées de tout temps comme

irrédimées et habitant une côte qui d'un jour à l'autre pouvait être attaquée par une flotte ennemie, qui se serait présentée peut-être en libératrice. Ces populations, composées d'enfants, de femmes et de vieillards, — car les hommes aptes à porter les armes furent incorporés dans l'armée turque, — devaient donc être transportées, on l'a pensé du moins, pour des raisons militaires et défensives. Nous n'avons pas à nous prononcer sur la légitimité de tels transferts. Pourtant bien que motivés sur d'autres bases que les déracinements d'avant-guerre, et à supposer qu'ils fussent légitimes, ils ne devaient pas dépasser les nécessités du but poursuivi¹. Malheureusement il en fut tout autrement; une statistique officielle² évalue presque à un demi-million (481 109) la totalité de ces déportés jusqu'au jour de l'armistice.

En même temps un décret législatif turc du 13 septembre 1915, sous le titre : « Biens laissés par les déportés et réclamations de leurs dettes, » vint presque totalement confisquer leur fortune. En effet d'après ce texte les déportés ne pouvaient pas avoir la gestion de leurs biens (art. 1 à 3); ils n'avaient pas non plus le droit d'ester en justice même par mandataire; transcription des immeubles leur appartenant devait être faite (art. 2) au nom du gouvernement³; ils pourraient même être cédés aux réfugiés musulmans. En attendant, en maintes localités étaient instituées des commissions dont le président était censé représenter les déportés; c'était lui qui devait toucher leurs créances et tenir en sa possession leurs objets mobiliers.

Toute vente faite directement par les intéressés quinze jours avant leur déportation, ainsi que toute vente fictive, ou rescindable pour cause de lésion, était considérée comme nulle. La fortune

1. Un écrit officiel (Dépêche de l'ambassade d'Allemagne de Constantinople au Dr Scheder), communiqué à l'archevêque d'Amisos, cité in Emmanuelidès, *Empire ottoman*, p. 127, déclarait nettement : « L'évacuation de la côte est une mesure purement militaire. L'évacuation ne doit pas dépasser les limites des besoins militaires. La côte sera évacuée jusqu'à une distance de cinquante kilomètres, dans le délai d'un mois. Chacun des déportés peut choisir dans ce délai le jour de son départ ainsi que l'endroit de sa future résidence. Chacun prendra avec lui tout ce dont il a besoin et qu'il peut emporter. Les propriétés des déportés resteront intactes et inviolables; les déportés auront le droit de les confier à des gardiens. »

2. Voir Emmanuelidès, *op. cit.* p. 130, note 13.

3. Au nom du Ministère des œuvres pieuses, Eucaf, ou du Ministère des Finances, suivant la catégorie de l'immeuble.

1. Voir la décision à cet égard de la Commission des Réparations.

2. Voir plus spécialement sur ce point le rapport de M. Politis et les décisions de l'Institut de droit international, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXV, p. 611-650; et Dupuis, *Revue générale de droit international*, t. XX, p. 376.

mobilière des déportés devait être vendue, et le solde, après déduction des frais, déposé à la caisse publique.

En cet état des faits on peut considérer comme certain que l'accord du 5 juillet 1914, sur l'émigration spontanée et réciproque des populations grecques et turques du 5 juillet 1914, débordé par les événements, fut mis complètement de côté, presque au lendemain de sa conclusion. Aussi avons-nous eu raison d'enseigner qu'il fut complètement effacé dès la participation de la Grèce à la Grande Guerre, même en supposant que, n'étant pas *expressis verbis* dénoncé, il eût été la veille encore théoriquement en vigueur.

Au surplus plusieurs dispositions du traité de Sèvres du 10 août 1920, conclu entre les Puissances alliées et la Turquie, bien que non ratifiées, peuvent être considérées, au point de vue juridique, comme anéantissant de façon définitive les accords gréco-turcs de 1914, accords non ratifiés également. Il en est ainsi en particulier de l'alinéa 1 de l'article 143 de ce traité qui stipule nettement que la Turquie s'engage « à reconnaître les dispositions que les puissances alliées jugeraient opportunes relativement à l'émigration réciproque et volontaire des individus appartenant aux minorités ethniques; » et de l'alinéa 2 *in fine* du même article stipulant : « La Grèce et la Turquie établiront un accord spécial visant l'émigration réciproque et spontanée des populations de race turque et grecque des territoires transférés à la Grèce ou restant ottomans respectivement. » A ces textes on doit ajouter l'article 144 du même traité en vertu duquel : « Le Gouvernement ottoman s'engage solennellement à faciliter, dans toute la mesure du possible, aux ressortissants ottomans de race non-turque chassés... depuis le 1^{er} janvier 1914, le retour dans leurs foyers, ainsi que la reprise de leurs affaires. » Par cette même disposition le Gouvernement ottoman reconnaissait aussi qu'on devait restituer, le plus tôt possible, libres de toute charge ou servitude, les biens des expulsés, mobiliers ou immobiliers, en quelques mains qu'ils puissent être retrouvés, qui seraient la propriété des dits ressortissants ottomans ou des communautés auxquelles ces ressortissants appartenaient; et le gouvernement turc y reconnaissait encore l'injustice et de la loi ottomane de 1915, que nous avons brièvement analysée, et de toutes autres dispositions législatives complémentaires; en consé-

quence ces lois étaient déclarées « nulles et de nul effet dans le passé comme dans l'avenir¹. »

Telles furent les raisons d'être et les conséquences des deux premières conventions internationales stipulant l'échange des populations. Raisons d'être et conséquences pénibles, douloureuses, inhumaines; elles étaient dues à l'insuffisance de la protection internationale des minorités, voire même à la carence complète de sanctions suffisantes des articles des traités de la paix balkanique de 1913; car, somme toute, si ces traités stipulaient nettement d'une part l'égalité des droits de tous les sujets des États signataires, quels que fussent leur race, leur religion ou leur langage, d'autre part, ils se sont contentés de se fier pour l'application de leurs dispositions à la bonne volonté et à la conscience des États contractants. Au demeurant, en l'absence de toute autorité internationale supérieure, il ne pouvait en être autrement à cette époque.

Des accords analogues à ceux que nous venons d'analyser, complètement en désaccord avec les conceptions actuelles de la doctrine internationale sur les droits de l'homme, n'auraient pas dû pouvoir se renouveler; aussi espéra-t-on que l'organisation internationale d'après-guerre mettrait fin à de pareils marchandages. Le second point, déjà cité, des propositions complémentaires du 12 février du président Wilson, bien que visant d'autres trafics, condamnait par ailleurs pleinement et de façon plus directe encore ces transplantations : « les peuples, y lit-on en effet, ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu... » Du reste la sanction, difficile à réaliser en 1913, apparaissait facilement concevable après la création de la Société des Nations; dans ces conditions on ne pouvait qu'espérer que les clauses concernant les minorités des traités de 1919-20, allaient être tout à fait suffisantes pour leur protection et qu'en conséquence on aurait évité toute stipulation de déracinement, même comme ultime moyen de sauvegarder les droits essentiels de l'homme.

1. Je ne crois pas inutile de signaler que l'injustice de cette loi de 1915 a été proclamée au sein même du Parlement turc le 1^{er} février 1916 par le député Emmanuelidès. Du reste, d'après nous, ainsi que nous l'avons déjà signalé, même la loi grecque du 10 mai 1914, loi non pas précisément de confiscation, mais malgré tout présentant des risques exorbitants pour un certain nombre de propriétaires fonciers, était tout au moins d'une légitimité douteuse.

**

Les échanges de populations, et plus spécialement les échanges forcés, tels que se présentèrent en fait, ou à peu de chose près, les échanges stipulés dans les accords bulgare-turc et gréco-turc de 1913, apparaissent tout simplement comme une double déportation forcée de populations. Or des déportations de cette espèce qui eurent lieu en Belgique et dans le Nord de la France principalement au printemps de 1916, bien qu'opérées de meilleure manière et pendant la période la plus intense de la guerre, produisirent une bien fâcheuse impression; je n'avancerai même rien qui ne soit parfaitement exact en disant que c'était là peut-être, sur terre, la pratique de la dernière guerre qui fut le plus justement réprochée, même par les juristes des pays qui exercèrent cette pratique. C'était une raison de plus pour espérer que les traités de 1919-1920 allaient non seulement ne pas la légitimer mais la condamner, surtout durant la paix.

Aussi, bien qu'un échange forcé de populations eût pu apparaître, lors de l'élaboration des derniers traités de paix, comme un des moyens les plus aptes à permettre de fixer les nouvelles frontières de la carte reconstituée de l'Europe et à mettre aisément fin à des difficultés qui paraissaient insolubles, comme par exemple celles concernant Dantzig, un tel échange ne fut même pas discuté. De tels jugements de Salomon, par trop rudimentaires, ont été considérés en effet comme ne correspondant pas aux droits les plus élémentaires que le droit commun des pays civilisés de notre époque reconnaît à l'homme.

Si pourtant les traités de 1919-1920 ne s'occupèrent guère de l'émigration forcée des populations, il en fut autrement des émigrations volontaires.

Ces émigrations volontaires apparaissent tout d'abord à la suite d'annexions de territoire, sous la forme classique d'un départ qui est la conséquence nécessaire d'une option en faveur de la nationalité d'un pays, autre que celui dans le sein duquel l'optant se trouvait domicilié. Comme exemples de ces émigrations volontaires à la suite d'une annexion, on peut citer celles des habitants des territoires d'Eupen et de Malmédy cédés à la Belgique

(art. 37 du traité de Versailles), des habitants des territoires reconnus comme faisant partie de l'État tchécoslovaque (traité de Versailles, art. 85), ou des habitants de la ville libre de Dantzig (art. 106 du traité de Versailles) qui, optant pour la nationalité allemande, durent transporter leur domicile en Allemagne¹.

Mais les départs imposés à la suite d'une option s'expliquent juridiquement de la façon la plus claire. En effet les partants ne sont pas des sujets du pays qu'ils doivent quitter et qu'ils quittent; ils sont des sujets étrangers; leur déclaration d'option ne fait que confirmer cet état; aussi le droit de l'État souverain du territoire d'exiger leur départ pourrait-il être rapproché au droit généralement reconnu aux États de procéder à l'expulsion de certains étrangers particulièrement indésirables. Bien entendu dans les cas d'option, ces sortes de déracinements sont de nature à prendre et prennent d'habitude des proportions autrement étendues que les expulsions ordinaires; mais assurément elles ne sont pas dénuées de fondement; et puis les partants de cette espèce ne subissent d'ordinaire, au point de vue matériel, que des pertes d'une importance relativement insignifiante. On leur reconnaît en effet le droit d'emporter leurs biens meubles de toute nature; il ne leur est imposé, de ce chef, aucun droit soit de sortie soit d'entrée; on leur reconnaît en même temps le droit de conserver leurs biens immobiliers.

Malgré tout personne n'a jamais pu contester ni les désagréments, ni les mortelles angoisses, ni les peines de toutes sortes qui sont la conséquence forcée de ces émigrations opérées à la suite des traités de paix prononçant des annexions.

C. — Émigration réciproque et volontaire des populations gréco-bulgares.

A côté de l'obligation de départ forcé des habitants d'un pays, née à la suite de l'exercice du droit d'option, nous rencontrons dans un des traités de paix de la dernière guerre, une clause nous faisant pressentir l'incubation d'une convention poussant un peu plus loin les suites de tels départs. C'est de l'article 56 alinéa 2

1. Voir aussi l'article 40 du traité de Neuilly stipulant des clauses analogues en ce qui concerne les habitants des territoires cédés à la Serbo-Croato-Slovénie ayant opté pour la nationalité bulgare, ainsi que l'article 45 du même traité concernant les habitants des territoires attribués à la Grèce.

du traité de Neuilly-sur-Seine que nous voulons parler. Ce texte est ainsi conçu : « La Bulgarie s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances alliées et associées jugeront opportunes relativement à l'émigration réciproque et volontaire des minorités ethniques. » Ces dispositions qu'on avait l'air de prévoir étaient pourtant déjà prises par les Puissances alliées et associées depuis le 19 novembre. Aussi furent-elles signées le jour même de la signature du traité de Neuilly, le 27 novembre 1919, directement par la Grèce et la Bulgarie; elles portent le titre de « Convention relative à l'émigration réciproque et volontaire des minorités ethniques. »

Cette Convention comprenant en tout 17 articles peut être résumée comme suit :

Les parties contractantes reconnaissent « à leurs ressortissants appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, le droit d'émigrer librement de leurs territoires respectifs. » (art. 1^{er}). « Cette émigration réciproque devra être facilitée par les États contractants, et ne porter aucune atteinte aux droits pécuniaires des émigrants » (art. 2). Elle devra s'effectuer sous la surveillance d'une « commission mixte », composée de quatre personnes, deux nommées par les États intéressés, et deux neutres nommées par le Conseil de la Société des Nations. L'un des membres neutres, ayant voix prépondérante en cas de partage, devra la présider. C'est devant elle, ou ses représentants, que devront se faire les déclarations d'émigration; c'est à elle qu'on a reconnu le pouvoir de faire procéder à l'estimation des biens immobiliers, les intéressés étant entendus; en un mot et en général, c'est à elle qu'on a reconnu tous les pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la convention qui nous occupe et décider sur toutes les difficultés auxquelles cette convention pourrait donner lieu (art. 4, 8, 9, 10).

Le droit d'émigration volontaire devra être exercé dans le délai de deux ans à partir de la constitution de cette commission mixte, qui elle-même devra être constituée dans un délai de trois mois à partir de la mise en vigueur du traité de Neuilly.

Effectivement la Commission fut constituée en 1920 et se réunit pour la première fois à Genève le 18 septembre de la même année. Pourtant d'après le règlement élaboré par elle, et approuvé par les États intéressés (18 juin 1922), le délai de l'exercice du droit d'émigration fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1924, et même au delà en certaines circonstances exceptionnelles reconnues comme telles par la Commission.

gration fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1924, et même au delà en certaines circonstances exceptionnelles reconnues comme telles par la Commission.

Le droit d'émigration appartient à toute personne âgée de plus de 18 ans. La déclaration faite par le mari implique celle de la femme. La déclaration des parents et tuteurs implique celle des enfants et pupilles âgés de moins de dix-huit ans (art. 4). Les émigrants perdent la nationalité du pays qu'ils abandonnent, dès leur départ, pour obtenir celle du pays de leur destination (art. 5). Ils sont libres de prendre avec eux ou de faire transporter tous leurs biens mobiliers, sans payer nul droit d'entrée ou de sortie (art. 6). Leurs biens immobiliers sont liquidés par la Commission mixte (art. 6, 7, 9) et deviennent propriété du pays dans le territoire duquel ils se trouvent; ce pays doit, de son côté, verser leur valeur suivant un plan de paiement élaboré le 22 décembre 1922 par la Commission mixte et accepté par les deux Gouvernements. D'après ce plan, les émigrants devront recevoir 10 p. 100 de l'indemnité qui leur est due dès leur arrivée dans leurs pays respectifs, le solde devant être versé en douze annuités. Ce plan de paiement fut pourtant modifié par une convention signée à Genève le 9 décembre 1927, la Convention Caphandaris-Malloff.

Les communautés, — y compris les églises, couvents, écoles, hôpitaux ou autres fondations, — dont les membres exerceront le droit d'émigration, devront être dissoutes. Les biens meubles de ces communautés pourront être également emportés, mais après avis de la Commission mixte, et dans les conditions fixées par elles; leurs biens immobiliers pourront être liquidés dans les mêmes conditions (art. 6 et 7).

La Convention qui nous occupe, d'après une clause spéciale y contenue (art. 16), est « ouverte à l'adhésion des États ayant une frontière commune avec l'un des États signataires. » Cette clause resta sans effet, aucun État limitrophe des États contractants n'y ayant adhéré¹.

Pourtant a) en vertu d'un accord gréco-serbe, accord plutôt

1. Le décret royal grec ratifiant la Convention ci-dessus est du 3 août 1920; il fut inséré au journal officiel hellène du 23 septembre de la même année. La Convention Caphandaris-Malloff n'a pas été, jusqu'à ce jour, ratifiée par la Chambre hellénique.

officieux, intervenu en 1925, une centaine de familles slavonnes quittant la Macédoine grecque, dans des conditions à peu près analogues à celles du traité de Neuilly, rentrèrent en Serbie et, b) dans les mêmes conditions, en 1926, 1 500 Roumains coutzo-valaques émigrant également de la Macédoine grecque vinrent s'installer à la Nouvelle Dobrouza.

Le nombre des personnes qui, à la suite de l'application de la Convention gréco-bulgare concernant l'émigration réciproque et volontaire des populations, ont quitté les territoires grecs, montait au 31 mai 1927 à 37 215. Par contre, à la suite et sur la base du même traité, 33 810 personnes d'origine grecque habitant la Bulgarie ont spontanément quitté ce pays pour venir définitivement habiter la Grèce. A ces chiffres il faut ajouter 29 356 Grecs d'une part et 38 345 Bulgares de l'autre qui, ayant respectivement émigré des territoires grecs et bulgares avant la Convention de Neuilly, ont pu se prévaloir des clauses de cette convention en vertu de l'article 7 du règlement du 18 juin 1922 élaboré par la Commission mixte.

Les raisons qui poussèrent les Puissances alliées et associées dans la dernière guerre et les Puissances signataires de la Convention que nous venons d'analyser, soit à proposer cette convention, soit à la conclure, doivent être brièvement indiquées.

La Macédoine, province turque depuis le ^ve siècle, était habitée principalement, depuis cette époque jusqu'à la première guerre balkanique, par des Grecs, des Bulgares, des Turcs. Or, vers la fin du siècle dernier, les habitants des deux premières races surtout luttèrent avec une cruauté intense pour leur domination respective. C'étaient, en petit, les conflits implacables des Byzantins et des Bulgares du Moyen Age qui réapparaissaient. Cette cruauté se manifestait surtout par l'action de certaines bandes, appelées « comitadjis, » ayant pour but, suivant les uns, de bulgariser le pays, suivant les autres, de l'helléniser par n'importe quel moyen. On exerça des représailles; je n'insiste pas; les livres officiels¹ du début de notre siècle sont remplis de ces forfaits. Dans ces conditions, les minorités ethniques de l'un de ces pays habitant l'autre étaient appelées réciproquement à supporter les conséquences les

1. Voir surtout le Livre Bleu britannique.

plus terribles de cette lutte. Aucun Bulgare n'habitait la Grèce jusqu'à la première guerre balkanique, il n'y avait donc aucun risque de ce côté. Mais il en était tout autrement en Bulgarie. Aussi des milliers de Grecs habitant ce pays furent-ils obligés de le quitter. A la veille des guerres balkaniques, surtout à la suite d'un certain nombre d'accords gréco-bulgares, les souffrances des minorités ethniques parurent un peu se calmer. Malheureusement dès 1913 un très sérieux mouvement des populations minoritaires se produisit; à cette époque, 15 000 Bulgares des villes de Serès, de Goumenitza et de Sidérocastro accompagnèrent l'armée bulgare dans sa retraite. En sens inverse, la même année, 5 000 Grecs quittèrent les territoires cédés à la Bulgarie par le traité de Bucarest. La Grande Guerre éclate, en 1916 les armées bulgares occupent la Macédoine orientale; 36 000 Grecs sont déportés en Bulgarie comme otages; ils ne reviennent en 1918 que 17 000.

Ainsi à la suite des faits déplorables que je viens seulement de mentionner, on devait être d'avis qu'une convention d'émigration réciproque et spontanée des minorités ethniques gréco-bulgares, s'effectuant avec mesure et avec bienveillance, sous une haute surveillance neutre, ne pouvait présenter que des avantages. Les territoires des pays contractants seraient de cette façon abandonnés par leurs plus fanatiques éléments. Ceux qui resteraient pourraient enfin vivre sous la protection tutélaire des clauses des traités de minorités considérées comme clauses « d'intérêt international. »

Au demeurant il nous faut constater que la convention qui nous occupe présente sur les deux précédentes de la même espèce, — accords d'échange de populations turco-bulgares de 1913 et gréco-turques de 1914, — deux avantages incontestables. Le premier avantage est un avantage de forme, très appréciable selon nous. Il consiste surtout dans le fait que, pas une seule fois, l'expression d'« échange de populations » ne s'y rencontre, et cela à juste titre, la convention analysée ne contenant qu'une stipulation mutuelle de libre émigration, le mot d'échange ne saurait avoir de sens. En second lieu, la Convention de 1919 présente l'avantage d'avoir été exécutée, du moins au point de vue international, aussi loyalement que possible; assurément les neutres qui ont présidé à son exécution contribuèrent pour beaucoup à ce résultat. Ainsi par la suite, les pays limitrophes auront à l'avenir de bien moindres raisons de frictions; la