

- d) Etre assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat;
- e) Posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

II.

La Commission permanente des mandats suggère que les garanties qu'aura à fournir le nouvel Etat, avant qu'il puisse être mis fin au mandat, revêtent la forme d'un acte engageant le nouvel Etat envers la Société des Nations, ou la forme d'un traité, d'une convention ou de tout autre instrument formellement agréés par le Conseil de la Société des Nations comme pouvant tenir lieu de pareil engagement.

La Commission suggère que, sans préjudice des garanties supplémentaires que pourrait justifier la situation particulière de certains territoires *) ou leur passé récent, les engagements du nouvel Etat assurent et garantissent:

- a) La protection effective des minorités de race, de langue et de religion;
- b) Les privilèges et immunités des étrangers (dans les territoires du Proche-Orient), y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, à moins que, sur ce point, quelque autre arrangement ne soit préalablement approuvé par le Conseil de la Société des Nations, de concert avec les Puissances intéressées;
- c) Les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les capitulations;
- d) La liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses, scolaires et en matière d'assistance médicale des missions religieuses de toutes les confessions, sous réserve des mesures indispensables au maintien de l'ordre public, des bonnes moeurs et d'une bonne administration;
- e) Les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire;
- f) Les droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire;
- g) Le maintien en vigueur des conventions internationales, tant générales que particulières, auxquelles, au cours du mandat, la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous mandat, et ceci pour leur durée prévue et sous réserve de la faculté de dénonciation qui appartiendrait aux parties.

En dehors des engagements essentiels précisés ci-dessus, la Commission estime qu'il serait désirable que le nouvel Etat — pour autant qu'il ait été soumis précédemment au régime de l'égalité économique — consentît, à titre de mesure transitoire, aux Etats membres de la Société des Nations, de traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité.

5. Gutachten eines Juristenkomitees:

Anwendbarkeit des Grundsatzes der Erschöpfung des internen Rechtsweges im Verfahren vor dem Völkerbundsrat auf Grund von Minderheitenpetitionen¹⁾

Das im Anhang abgedruckte Gutachten des durch Beschluß des Völkerbundsrats vom 1. Februar 1933 eingesetzten Juristenkomitees beschäftigt

*) Par exemple, celles qu'exige le respect des droits visés par les articles 13 et 14 du Mandat palestinien.

¹⁾ Vgl. auch unten S. 163 Nr. 6 am Ende.

sich mit einer Frage, mit der schon früher ein aus den Herren Matos, Basdevant, Goepfert, Pedroso, Perné und Pilotti bestehendes Komitee befaßt war ²⁾. Dort wurde die Frage im Rahmen des mit Rumänien abgeschlossenen Minderheitenschutzvertrages vom 9. Dezember 1919 geprüft. In den allgemeinen Erwägungen, die sich nicht auf einzelne Bestimmungen der in Betracht kommenden Verträge beziehen, stimmen die beiden Gutachten in dem Ergebnis überein, daß die Erschöpfung des Rechtsweges nicht notwendig sei. Das Gutachten in dem rumänischen Fall stellt jedoch Erwägungen über die Geltung des genannten Prinzips im Minderheitenrecht im allgemeinen in noch weiterem Maße an als das nachstehend abgedruckte Gutachten.

Das frühere Gutachten stellte zunächst fest, daß das genannte Prinzip noch niemals von einer Regierung angerufen worden sei, um die Zulässigkeit einer Petition zu bestreiten. Demgegenüber ist zu bemerken, daß in dem im Jahre 1928 vor dem Rat verhandelten Fall der Petition einiger Ukrainer in Litauen der Vertreter der litauischen Regierung einen Einwand erhoben hat, der in seinem Hinweis auf die Zuständigkeit der Landesgerichte jenem zum mindesten sehr nahe kommt. Woldemaras sagte folgendes:

Les plaignants prétendent que leurs droits civils ont été violés. Or, tous les codes de procédure, dans le monde civilisé, contiennent un article qui dit: «Toute contestation de droit civil est du ressort des tribunaux civils.» Ici, les plaignants ne s'adressent pas aux tribunaux civils, mais ils s'adressent à une institution d'une aussi haute importance politique internationale que la Société des Nations en lui demandant de défendre leurs droits civils et non leurs droits politiques. — Ils ne disent pas qu'ils sont persécutés pour leur langue ou pour leur religion, mais ils disent: «Nos terres nous ont été prises.» — C'est donc bien une contestation de droit civil. D'après la requête elle-même, le Gouvernement lithuanien peut se rendre compte qu'il s'agit de droit civil et non de droit public. C'est pourquoi il considère qu'une telle requête doit être déclarée irrecevable ³⁾.

Die weitere Feststellung, die das Komitee in Übereinstimmung mit dem unten abgedruckten Gutachten macht, daß weder im Verfahren vor den Minderheitenkomitees noch vor dem Rate ein Verfahren mangels Erschöpfung des Rechtsweges eingestellt worden sei, trifft aber auch auf den litauischen Fall zu. Der zitierten Einwendung von Woldemaras ist im weiteren Verfahren keine Erwähnung zuteil geworden.

Das Gutachten in dem rumänischen Fall führt dann weiter aus, daß gemäß Art. 12 des Minderheitenschutzvertrages keine definitive Verletzung des Vertrages nötig sei, sondern die Gefahr einer Verletzung genüge, um den Rat anzugehen. Auch Art. 1 des Vertrages schließe die Notwendigkeit einer vorherigen Erschöpfung aus, da nach dieser Bestimmung *«aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle»* mit dem Vertrage in Gegensatz stehen dürfe. Daraus ergebe sich, daß die Berücksichtigung der minderheitenrecht-

²⁾ Abgedruckt Journ. Off. Juli 1932 p. 1421 ff. S. ferner Journ. Off. 1932 p. 492, 665, 1238. Der Rat hat zu dem Gutachten nicht Stellung genommen.

³⁾ S. d. N. Journ. Off. 1928, p. 802.

lichen Verpflichtungen jedem einzelnen Staatsorgan obliege und daß daher jeder Staatsakt vom Rat nachgeprüft werden könne, auch wenn landesrechtlich die Möglichkeit bestehe, seine Abänderung durch andere Organe zu erreichen.

In einem Schlußabsatz sagt das Komitee, daß die behauptete Verletzung des Minderheitenrechts im vorliegenden Falle schon durch das rumänische Gesetz selbst geschehen sei. «*C'est donc la suprême expression de la volonté de l'Etat qui est déjà intervenue.*» Dieser Ausspruch scheint für das behandelte Problem der Erschöpfung des Rechtsweges eine besondere, auch über das Minderheitenrecht hinausgehende Bedeutung zu haben. Er sagt, daß in einem Fall, in dem die Völkerrechtswidrigkeit eines Gesetzgebungsaktes in Frage steht, eine Verweisung auf den Instanzenweg keinen Sinn haben kann. So ist es in der Tat, denn die Erschöpfung des Rechtsweges kann und soll ja immer nur die richtige Anwendung des Landesrechts gewährleisten. Steht objektiv fest oder gibt der in Anspruch genommene Staat seinerseits zu, daß das Landesrecht selbst völkerrechtswidrig ist, so kann die Erschöpfung des Rechtsweges zu keinem Ziele führen.

Gutachten des vom Völkerbundsrat durch Beschluß vom 1. Februar 1933 eingesetzten Juristenkomitees über die Frage der Erschöpfung des internen Rechtsweges als Voraussetzung für die Prüfung einer Minderheitenpetition durch den Völkerbundsrat gemäß Artikel 147 des deutsch-polnischen Abkommens über Oberschlesien vom 15. Mai 1922⁴⁾.

La question préjudicielle soulevée par la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 1^{er} février 1933 est de savoir si le Conseil, agissant en application de l'article 147 de la Convention relative à la Haute-Silésie, peut entreprendre l'examen d'une pétition, alors qu'il est invoqué qu'il relève uniquement de la compétence des organes judiciaires de l'Etat soumis aux obligations minoritaires de statuer sur la réclamation ou contestation qui se trouve à la base de la pétition dont il s'agit, les intéressés n'ayant pas épuisé les voies de recours de droit interne.

La question posée visant l'application de l'article 147, les soussignés ont établi leur avis sur la base de cette disposition.

* * *

L'article 147 prévoit, en termes exprès, que le Conseil est compétent pour statuer en ce qui concerne toute pétition, individuelle ou collective, ayant trait aux dispositions de la troisième partie de la Convention et adressée directement à lui par des personnes appartenant à une minorité.

Le texte est général; il couvre toutes les pétitions, sans autres restrictions que celles que pourrait consacrer la troisième partie de la convention.

Or, cette dernière ne contient rien qui puisse être interprété comme limitant l'action de la Société des Nations quant à la protection des minorités,

⁴⁾ Journal Officiel, Juli 1933, p. 813. Das Gutachten wurde vom Rate bei Stimmhaltung der Vertreter Polens, Frankreichs und der Tschechoslowakei angenommen.

en ce sens que cette action ne serait juridiquement possible que là où les moyens de recours judiciaires auraient été préalablement épuisés.

A l'encontre d'une disposition aussi formelle que l'article 147 on ne saurait, notamment, invoquer le principe dit «de l'épuisement des recours internes».

D'ailleurs, si on peut regarder ce principe comme règle de droit international général en matière de responsabilité internationale, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit pour un Etat d'obtenir la réparation d'un dommage causé par un autre Etat en violation de ses obligations internationales, ce serait méconnaître sa signification et sa raison d'être que de l'étendre, comme une règle générale s'imposant dans le doute, au delà du cadre de cette institution. De l'avis des soussignés, aucune conclusion ne saurait être tirée pour le présent cas du fait que le principe dit «de l'épuisement des recours internes» se trouve dans certains traités relatifs à des matières autres que la protection de minorités, soit expressément reconnu, soit expressément écarté.

Spécialement, il serait inadmissible de le considérer comme un principe du régime de protection de minorités. Entre cette dernière institution et celle de la responsabilité internationale existent, en effet, des différences profondes. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer, par exemple, que le régime de protection des minorités a pour but d'assurer non point la réparation occasionnelle de certains dommages, mais bien le fonctionnement normal et régulier d'un ensemble de normes fixant le statut des minorités.

Il est vrai que l'article 150 consacre, dans une certaine mesure et avec la limitation stipulée à l'article 151, le principe de l'épuisement des instances internes pour la procédure spéciale prévue par l'article 150 pour des pétitions relatives aux actes de certaines autorités administratives. Mais le fait que la troisième partie a reconnu le principe dit de l'épuisement des instances internes pour une procédure spéciale, n'a pas pour effet de l'étendre à toute cette partie de la Convention, et semble exclure qu'il s'applique aux autres cas.

Les conclusions qui précèdent se renforcent des données fournies par la pratique du Conseil de la Société des Nations. Ce dernier, qui applique l'article 147 depuis plusieurs années, n'a pas cru jusqu'à présent devoir se déclarer incompétent, lorsqu'il s'est trouvé en présence d'une pétition traitant d'une affaire qui n'avait pas donné lieu à l'épuisement des voies de recours.

Ces conclusions ne préjugent rien de la question de savoir si et dans quelles conditions le Conseil pourrait surseoir à statuer, s'il l'estimait nécessaire pour le bon accomplissement de sa mission.

* * *

Les soussignés croient, en conséquence, devoir répondre affirmativement à la question qui leur a été posée.

Signé: Max Huber (Président)

M. Bourquin.

M. Pedrosa.