

LEAGUE OF NATIONS

Communicated to the
Members of the
Council.

C. 497. 1935. I.

Geneva, December 21st, 1935.

PROTECTION OF MINORITIES IN ROUMANIA

Petition signed by Dr. Edmond de Inczedy-Joksmann on behalf of the Hungarian Party in Roumania, dated August 26th, 1935 and relating to the provisions of the Roumanian Draft Law with regard to Administration.

Note by the Secretary-General.

In conformity with the Resolutions of the Council of June 27th, 1921 and September 5th, 1923, the Secretary-General, on October 11th, 1935, transmitted this petition to the Permanent Delegate of Roumania accredited to the League of Nations for his Government's observations.

The Roumanian Government not having submitted its observations within the time limit stipulated in the relevant Council resolutions, the Secretary-General has the honour to communicate the petition herewith to the Members of the Council for their information.

- 3 -

P E T I T I O N

du Parti Hongrois en Roumanie, adressée au Conseil de la Société des Nations au sujet des dispositions du projet de loi roumain concernant l'administration.

AU HAUT CONSEIL
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS à G e n è v e .

Le Parti Hongrois en Roumanie, soussigné, se permet de porter respectueusement plainte devant le Haut Conseil contre les dispositions du projet de loi roumain concernant l'administration, qui sont dirigées contre la minorité hongroise de Roumanie et qui violent les clauses du traité de minorités.

I.

La réforme administrative est, depuis l'avènement du régime actuel, un sujet d'expérience constant des gouvernements roumains qui, cependant, ont été impuissants jusqu'ici à obtenir un résultat satisfaisant dans cette question d'importance primordiale. Depuis le revirement politique, on a compté treize réformes administratives. Chaque gouvernement arrivé au pouvoir a cherché à refondre l'administration suivant sa propre conception; or il est universellement reconnu qu'une bonne administration a pour condition première la constance de la loi administrative, et, en effet, les Etats bien organisés ne touchent pas à leur loi administrative pendant des dizaines d'années.

Le Parti Hongrois en Roumanie n'a pas manqué une seule occasion de souligner ce point au parlement, malheureusement sans le moindre résultat.

Mais quelle que fût la diversité dans les refontes hâtives auxquelles les gouvernements ont procédé, on pouvait toujours y reconnaître une préoccupation constante: toutes les réformes tendaient à rogner sur l'autonomie, à diminuer la décentralisation et à centraliser l'administration dans la plus forte mesure possible. Le régime roumain ne connut rien de plus pressé que la suppression de l'autonomie des départements et des communes qui assurait sous le régime hongrois l'influence des citoyens sur toutes les affaires administratives, et qui garantissaient aux départements et communes une indépendance complète vis-à-vis du gouvernement dans les affaires qui les concernaient spécialement. La plupart des gouvernements roumains se sont inspirés de l'idée centralisatrice, hostile à l'autonomie administrative. Seuls les gouvernements issus du Parti national des paysans ont été favorables, pendant leur court passage au pouvoir, à l'autonomie et à la décentralisation. Cependant les gouvernements libéraux qui leur succédaient prirent soin d'effacer les mesures de cet ordre de leurs prédécesseurs.

La centralisation de l'administration est contraire même à la constitution roumaine dont l'article 108 prescrit l'organisation de l'administration départementale et communale sur la base de la décentralisation. Si les gouvernements roumains ont travaillé dans un autre sens, c'était pour empêcher les minorités, et spécialement la minorité hongroise, de jouer un rôle

dans l'administration. En effet, si l'autonomie est maintenue, l'administration des quatre départements sicules et de la majeure partie des villes où la population est en majorité hongroise passe fatalement aux mains de l'élément hongrois, et c'est ce qu'on ne voulait pas admettre.

On s'est opposé à ce que la minorité hongroise jouât un rôle proportionné à sa force numérique, même quand la loi n'y mettait aucun obstacle. Dans les cas où la population comptait jusqu'à 90% d'éléments hongrois, on a maintenu l'exigence que les conseils départementaux et communaux se composassent de Roumains pour la moitié. La loi autorise le ministre de l'intérieur à dissoudre les conseils départementaux et communaux si leur attitude menace la sécurité de l'Etat ou les intérêts de la nation. Cela revient dans la pratique à reconnaître le droit de dissolution illimité puisqu'il appartient au gouvernement de juger si l'attitude des conseils est hostile ou non à l'Etat. En fait, la disposition de la loi suivant laquelle les conseils départementaux et communaux sont élus par les citoyens reste lettre morte; ce qui est normal, c'est que les conseils élus des départements et des communes se trouvent dissous et remplacés par des commissions intérimaires, nommées par le ministre de l'intérieur. Naturellement le ministre nomme dans ces commissions, même s'il s'agit de départements ou de communes à population hongroise ou en grande majorité hongroise, des membres roumains ou au plus un ou deux membres hongrois, au mépris du principe de majorité et de l'égalité de droit des minorités. D'ailleurs, cette façon de procéder répond à la conception roumaine qui ne reconnaît le principe de majorité qu'au cas où cela profite aux Roumains, et qui connaît seulement des ressortissants roumains et pas de minorités.

II.

L'ancienne loi administrative du 3 août 1929 contenait déjà des dispositions qui instituaient un traitement différentiel au préjudice des minorités et qui enfreignaient ainsi les stipulations du traité de minorités se rapportant à l'égalité des droits. Notamment:

1° L'article 25 de cette loi prescrit que parmi les membres de droit des conseils des communes rurales se trouve un ministre des cultes nommé par le préfet.

On observe cette disposition de la loi de telle façon que le préfet nomme toujours le ministre du culte roumain, et à défaut d'église roumaine dans la commune, il nomme le prêtre roumain d'une commune voisine ou même éloignée en écartant le curé ou le pasteur hongrois du lieu.

2° Selon l'article 77, paragraphe b, de la loi, les deux Eglises roumaines-gréco-orientale et gréco-catholique - doivent avoir chacune un représentant aux conseils municipaux, tandis que de toutes les Eglises minoritaires, une seule y est représentée, celle qui compte le plus grand nombre de fidèles (et il y a cinq Eglises minoritaires).

3° L'article 198 de la loi prévoit que chacune des Eglises roumaines ait un archiprêtre siégeant parmi les membres de droit des conseils départementaux, alors que toutes les Eglises minoritaires n'y ont qu'un seul représentant.

L'une et l'autre de ces dispositions sont contraires à l'égalité de droit et à l'égalité de traitement, garanties par les articles 8 et 9 du traité de minorités conclus avec la Roumanie.

III.

A la fin de la législature qui s'est terminée en avril dernier, le Gouvernement roumain a déposé un projet de loi qui se trouve adopté jusqu'ici par le Sénat seulement. Ce projet maintient les dispositions légales mentionnées plus haut qui s'opposent aux stipulations du traité de minorités, et leur en ajoute de nouvelles, de même nature:

1° Suivant l'article 5, paragraphe e du projet de loi, les femmes siégeant ou ayant siège dans le bureau des sociétés roumaines culturelles ou charitables, investies de la personnalité civile, peuvent prendre part aux élections administratives. Les femmes qui sont ou qui ont été membres des bureaux de sociétés hongroises de même catégorie n'ont pas ce droit.

2° L'article 29, paragraphe a du projet de loi dispose que les conseils des communes rurales comptent parmi leurs membres de droit un pasteur de chacune des deux Eglises roumaines, mais qu'aucun représentant des Eglises minoritaires n'y siège au même titre.

Cela revient à dire que le ministre de l'Eglise roumaine est membre de droit du conseil communal dans toutes les localités, même dans les plus petits villages, le curé ou le pasteur hongrois des communes où la population est en majorité hongroise est frustré de ce droit. Comme on crée des presbytères roumains même dans les communes hongroises comptant 30 ou 40 Roumains, surtout dans les trois départements sicules (Odorheiu-Udvarhely, Ciuc-Csik, Trei-Scaume - Hâromszék), le cas absurde peut se présenter que le pasteur roumain dont l'Eglise compte 30 ou 40 fidèles est membre de droit du conseil municipal, tandis que le pasteur hongrois, ayant derrière lui plusieurs milliers de fidèles, s'entrouve exclu.

3° Selon l'article 34, paragraphe a du projet de loi, un des membres de droit du conseil municipal des villes qui ne sont pas chefs-lieux de département devra être un ministre des cultes, et ce membre sera nommé par le préfet.

En pratique, le préfet nommera toujours un des ministres des cultes roumains (voir ce qui a été dit au chapitre II, N° 1).

4° L'article 35 du projet de loi prescrit pour les villes qui sont chefs-lieux de département que chacune des deux Eglises roumaines soit représentée parmi les membres de droit du conseil municipal, tandis que l'ensemble des Eglises minoritaires n'y aura qu'un seul représentant.

5° Selon l'article 75, paragraphe b, du projet de loi, un archiprêtre de chacune des deux Eglises roumaines siège parmi les membres de droit des conseils départementaux, et toutes les Eglises minoritaires n'y auront qu'un seul représentant.

6° L'article 92 du projet de loi dispose que seuls les archiprêtres des Eglises roumaines peuvent siéger aux conseils de préfecture, et que les Eglises minoritaires en seront totalement exclues.

En dehors de ces dispositions instituant un traitement inégal au préjudice de la minorité hongroise, le projet de loi contient trois autres dispositions qui, pratiquement, annuleront toute représentation de la minorité hongroise au sein de l'administration:

7° D'après l'article 11 du projet de loi, pour être éligible aux élections départementales et communales, il faut savoir écrire et lire en roumain.

8° L'article 135 du projet de loi impose avec exclusivité le roumain comme langue de délibération des conseils départementaux et communaux.

9° L'article 165, paragraphe f, autorise le ministre de l'intérieur à dissoudre les conseils départementaux et communaux lorsque ces conseils ont consenti à délibérer dans une langue autre que le roumain.

IV.

La condition imposée par l'article 11, à savoir que pour être éligible au conseil départemental ou communal, il faut savoir écrire et lire en roumain, ainsi que la prescription de l'article 135 ordonnant que les conseils départementaux et communaux délibèrent exclusivement en roumain reviennent à empêcher absolument les membres de la minorité hongroise de faire partie des conseils départementaux et communaux.

Il est impossible de nier la nécessité de connaître la langue de l'Etat. Mais il est également impossible d'exiger - quinze ans après l'avènement du nouveau régime - que les habitants des communes hongroises, sans contact avec la population roumaine, sachent tous le roumain, alors qu'ils n'ont même pas l'occasion de l'apprendre. Dans la Hongrie d'avant-guerre, malgré que la population roumaine vivait côte à côte avec la population hongroise pendant des siècles, seulement 12% des Roumains savaient le hongrois (et la proportion des Roumains qui savaient lire et écrire en hongrois était plus faible encore) - d'après le recensement de 1910. Cela n'empêchait pas les Roumains de faire partie des assemblées départementales ou communales, puisque la loi hongroise n'exigeait pas des élus la possession du hongrois au point de savoir lire et écrire.

Pareillement la minorité hongroise considère comme une injustice que l'article 135 du projet de loi impose le roumain comme langue unique des délibérations des conseils départementaux et communaux;

La Hongrie, tant calomniée par la propagande roumaine avant la guerre, suivait à l'égard des nationalités une politique qui n'avait jamais posé une règle pareille. Selon la loi XLIV de 1868 (loi hongroise sur les nationalités), les membres de langue non hongroise des assemblées départementales ou communales pouvaient parler dans leur langue, et les procès-verbaux étaient rédigés dans la langue des nationalités aussi. Cette disposition de la loi était scrupuleusement observée dans la pratique. Dans les assemblées des comitats et communes de Transylvanie, on parlait roumain et allemand autant que hongrois et même plus généralement que hongrois, car les membres roumains et saxons de ces assemblées ne se servaient jamais du hongrois.

Les gouvernements roumains ont tous manqué jusqu'à ce jour de régler l'usage des langues dans l'administration: or, dans un Etat dont la population se compose de minorités dans la proportion de 27% - c'est le cas de la Roumanie - c'est une chose indispensable. Et maintenant, le Gouvernement cherche par le projet de loi qu'il a déposé à résoudre la question comme si les minorités n'existaient pas dans le pays.

Sous le régime hongrois, les personnes de langue non hongroise n'étaient empêchées par aucune disposition concernant la langue d'exercer leurs droits politiques dans l'administration départementale et communale. Au contraire, les mesures envisagées par le projet de loi du Gouvernement roumain et imposant le roumain comme langue exclusive des délibérations des conseils départementaux et communaux conduiront fatalement à l'exclusion des Hongrois de ces conseils - en raison de leur ignorance du roumain - même dans les départements et communes dont la population est purement ou en grande majorité hongroise. Autrement dit, les ressortissants roumains qui appartiennent à la minorité hongroise ne peuvent pas exercer les mêmes droits politiques que les membres de la majorité.

Le traité de minorités avec la Roumanie stipule le libre usage des langues minoritaires seulement devant les tribunaux, mais non dans l'administration. Il n'est pourtant pas douteux que les Etats liés par les traités de minorités ne sont pas libres de prendre, en ce qui concerne l'usage des langues dans l'administration, des mesures rendant impossible aux ressortissants minoritaires d'exercer leurs droits politiques dans l'administration, parce que ce serait contraire aux principes de liberté et d'égalité des droits.

V.

La généralité des lois, c'est-à-dire le fait que les lois sont applicables tant aux membres de la majorité qu'aux membres des minorités, n'exclut pas le traitement différentiel si, en dépit des formules générales inscrites dans la loi, les dispositions conduisent en pratique à un traitement préjudiciable aux minorités.

La Cour permanente de Justice internationale a déclaré dans son avis consultatif N° 6: "Le fait que le texte de la loi n'établit pas de distinction expresse de race ne change rien au fond. Il faut qu'il y ait égalité de fait et non seulement égalité formelle en droit en ce sens que les termes de loi évitent d'établir un traitement différentiel". (Publications de la Cour. Recueil des Avis consultatifs, N° 6, pages 23 et 24).

D'ailleurs l'article 8 du traité de minorités avec la Roumanie pose la règle que

"Tous les ressortissants roumains seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langue ou de religion".

l'article 9 du traité dit:

"Les ressortissants roumains appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants roumains";

enfin l'article 1er de ce traité déclare que

"La Roumanie s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles." (Il convient de noter que la disposition de l'article 9 du traité de minorités avec la Roumanie figure dans l'article 8 du traité de minorités avec la Pologne, traité pris pour modèle, ainsi que des autres traités de minorités. Comme la disposition de l'article 9 du traité de minorités avec la Roumanie est investie dans les autres traités de minorités du caractère de loi fondamentale, il n'est pas douteux qu'elle a ce caractère dans le cas de la Roumanie aussi.)

On ne saurait méconnaître que les dispositions incriminées ci-dessus sous les Nos 1 à 7 projet de loi portant réorganisation de l'administration roumaine sont dirigées contre la minorité hongroise. Elles sont contraires en outre aux articles 8 et 9 du traité de minorités avec la Roumanie, puisqu'elles retirent aux ressortissants roumains appartenant à la minorité hongroise un droit politique important, à savoir le droit de prendre part à l'administration, droit que les ressortissants roumains appartenant à la majorité peuvent exercer.

VI.

Pour ces raisons et compte tenu de l'article 12 du traité de minorités avec la Roumanie dont l'alinéa 2 garantit la protection internationale exercée par le Haut Conseil pour le cas de toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque des obligations insérées au traité, nous demandons respectueusement au Haut Conseil de vouloir bien

1° constater que les dispositions du projet de loi concernant l'administration roumaine et énumérées ici sous les Nos 1 à 8, enfreignent les articles 8 et 9 du traité de minorité avec la Roumanie:

2° intervenir auprès du Gouvernement roumain en vue d'obtenir la modification du projet de loi pour le rendre conforme aux stipulations du traité de minorités. Notamment:

a) Supprimer la disposition de l'article 5, par. e, qui reconnaît le droit de vote dans les élections administratives aux femmes ayant appartenu ou appartenant au bureau d'une association roumaine, d'objet culturel et investie de la personnalité civile,

mais non aux femmes ayant appartenu ou appartenant au bureau d'une association analogue non roumaine.

b) Supprimer dans l'article 11 la disposition subordonnant l'éligibilité aux conseils départementaux et communaux à la condition de savoir écrire et lire en roumain.

c) Assurer - en modifiant les articles 29, paragraphe a; 34, paragraphe a; 35, paragraphe a; 75, paragraphe b, et 92 - que les Eglises minoritaires hongroises soient traitées sur le même pied que les Eglises majoritaires, à l'exclusion de tout traitement différentiel.

d) Rayer de l'article 135 la disposition imposant aux délibérations des conseils départementaux et communaux le roumain à l'exclusion de toute autre langue, et y insérer la disposition que les membres non roumains de ces conseils peuvent faire usage de leur propre langue.

e) Comme conséquence, supprimer la disposition du paragraphe f de l'article 165 qui confère au ministre de l'intérieur le droit de dissoudre les conseils départementaux et communaux dans le cas où ces conseils ont consenti à délibérer dans une langue autre que le roumain.

En considération du danger que le Gouvernement roumain fasse voter le projet de loi au cours de la législature qui va s'ouvrir, nous nous permettons d'insister auprès du Haut Conseil sur la nécessité d'une prompte intervention.

Cluj, le 26 août 1935.

Au nom du Parti Hongrois en Roumanie,
le vice-président:

(signé) Dr. Edmond de Inczédy-Joksman.