

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR CECIL HURST,
DU COMTE ROSTWOROWSKI ET DE M. NEGULESCO

[Traduction.]

Les soussignés ne sont pas en mesure de se rallier à l'avis rendu par la Cour. Ils n'entrevoient pas de motif approprié qui permette de considérer que la suppression des écoles privées, effectuée en Albanie en vertu des articles 206 et 207 de la Constitution de 1933, ne soit pas conforme à la Déclaration albanaise du 2 octobre 1921.

La question posée à la Cour est conçue en termes tels que la réponse à cette question dépend nécessairement de l'interprétation à donner au premier alinéa de l'article 5 de la Déclaration, mais on doit procéder à cette interprétation en tenant dûment compte du contenu de la Déclaration dans son ensemble, ainsi que de l'esprit aussi bien que de la lettre de l'article 5, alinéa 1.

Le premier alinéa de l'article 5 de la Déclaration se compose de deux phrases. La première dispose que les ressortissants albanais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants albanais. La seconde phrase prévoit qu'« ils [les membres de la minorité] auront notamment un droit égal à maintenir, diriger et contrôler à leurs frais ou à créer à l'avenir des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion ».

L'interprétation de l'alinéa est claire et simple. La première phrase dispose que le traitement et les garanties doivent être les mêmes pour les membres de la minorité que pour les autres ressortissants albanais. La seconde phrase prévoit qu'à certains égards, qui y sont spécifiés, les membres de la minorité doivent avoir un droit égal. Les deux phrases sont liées par le mot « notamment ». Ce mot indique que la seconde phrase énonce une application particulière du principe posé dans la première. Vu que les droits des deux catégories, en vertu de la première phrase, doivent être les mêmes, le droit *égal* prévu dans la seconde phrase doit faire ressortir l'égalité entre les deux mêmes catégories, c'est-à-dire les membres de la minorité et les autres ressortissants albanais. La seconde phrase est ajoutée à la première parce que le principe général, énoncé dans celle-ci, mentionne seulement « un traitement et des garanties en droit et en fait » — expression si peu définie que, sans une précision supplémentaire, on pourrait se demander si elle s'applique

DISSENTING OPINION BY SIR CECIL HURST,
COUNT ROSTWOROWSKI AND M. NEGULESCO.

The undermentioned are unable to concur in the opinion rendered by the Court. They can see no adequate reason for holding that the suppression of the private schools effected in Albania in virtue of Articles 206 and 207 of the Constitution of 1933 is not in conformity with the Albanian Declaration of October 2nd, 1921.

The question put to the Court is drafted in such a way that the answer to it must depend on the interpretation to be placed on the first paragraph of Article 5 of the Declaration, but the interpretation is to be arrived at with due regard to the contents of the Declaration as a whole and with due regard to the spirit as well as the letter of Article 5, paragraph 1.

The first paragraph of Article 5 of the Declaration consists of two sentences. The first stipulates that Albanian nationals who belong to racial, religious or linguistic minorities are to enjoy the same treatment and security in law and in fact as other Albanian nationals. The second says that "In particular they [i. e. the members of the minority] shall have an equal right to maintain, manage and control at their own expense or to establish in the future charitable, religious and social institutions, schools and other educational establishments with the right to use their own language and to exercise their religion freely therein."

The construction of the paragraph is clear and simple. The first sentence stipulates for the treatment and the security being the same for the members of the minority as for the other Albanian nationals. The second provides that as regards certain specified matters the members of the minority shall have an equal right. The two sentences are linked together by the words "In particular" (*notamment*). These words show that the second sentence is a particular application of the principle enunciated in the first. If the rights of the two categories under the first sentence are to be the same, the *equal* right provided for in the second sentence must indicate equality between the same two categories, viz. the members of the minority and the other Albanian nationals. The second sentence is added because the general principle laid down in the first sentence mentions only "treatment and security in law and in fact"—a phrase so indefinite that without further words of precision it would be doubtful whether it covered the right to

également au droit de créer et de maintenir des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et d'autres établissements d'éducation, mais l'application particulière du principe général de l'identité de traitement et de garanties demeure régie par l'élément dominant de l'égalité entre les deux catégories.

Le mot « égal » implique que le droit dont la jouissance est ainsi prévue doit être égal en étendue à celui dont jouit quelqu'un d'autre. L'expression « *ils auront un droit égal* » signifie que le droit dont doivent jouir les personnes dont il s'agit doit être égal en étendue à celui dont jouit quelque autre groupe. Un droit inconditionnel, et qui ne dépend en aucune manière de celui dont jouissent d'autres personnes, ne peut à juste titre être défini un « droit égal ». L'« égalité » implique nécessairement l'existence d'un criterium extérieur, par rapport auquel le contenu de ce terme doit être déterminé.

Si l'on examine seul le premier alinéa de l'article 5, il ne semble pas que son interprétation puisse être douteuse. Il est dit, cependant, dans l'avis sur lequel les soussignés sont en désaccord, que, si l'on garde présents à l'esprit le but général des traités de minorités ainsi que le contenu de la Déclaration albanaise considérée dans son ensemble, on constate que le « droit égal » prévu dans le premier alinéa de l'article 5 ne peut signifier un droit dont l'étendue se mesure par celle du droit dont jouissent d'autres ressortissants albanais, et que l'expression implique un droit inconditionnel et dont les membres de la minorité ne peuvent être privés.

Si cette interprétation de l'article 5, alinéa 1, est exacte, on ne peut douter que la fermeture de toutes les écoles privées en Albanie, effectuée en vertu des articles 206 et 207 de la Constitution de 1933, ne soit inconciliable avec la Déclaration albanaise de 1921.

On peut brièvement énoncer la question à trancher sous la forme suivante : l'intention de cet article de la Déclaration albanaise était-elle d'écarter la discrimination au point de vue de la fondation et du maintien d'institutions charitables, d'écoles, etc., ou bien cette intention était-elle d'accorder à la minorité un droit sans condition de fonder et de maintenir ses propres institutions charitables et ses propres écoles ?

La conclusion à laquelle arrivent les soussignés est que, des deux intentions mentionnées ci-dessus, celle de l'article était la première. L'opinion adoptée par la Cour est que la disposition était destinée à conférer un droit sans condition.

Comme l'avis de la Cour se fonde sur le but général que l'on estime être celui des traités de minorités, et non sur le texte de l'article 5, alinéa 1, de la Déclaration albanaise, cet avis comporte, dans une certaine mesure, une dérogation au principe suivi jusqu'à présent par la Cour dans l'interprétation

establish and maintain charitable, religious and social institutions and schools and other educational establishments, but the particular application of the general principle of identity of treatment and security remains governed by the dominating element of equality as between the two categories.

The word "equal" implies that the right so enjoyed must be equal in measure to the right enjoyed by somebody else. "*They shall have an equal right*" means that the right to be enjoyed by the people in question is to be equal in measure to that enjoyed by some other group. A right which is unconditional and independent of that enjoyed by other people cannot with accuracy be described as an "equal right". "Equality" necessarily implies the existence of some extraneous criterion by reference to which the content is to be determined.

If the text of the first paragraph of Article 5 is considered alone, it does not seem that there could be any doubt as to its interpretation. It is, however, laid down in the Opinion from which the undersigned dissent that if the general purpose of the minority treaties is borne in mind and also the contents of the Albanian Declaration taken as a whole, it will be found that the "equal right" provided for in the first paragraph of Article 5 cannot mean a right of which the extent is measured by that enjoyed by other Albanian nationals, and that it must imply an unconditional right, a right of which the members of the minority cannot be deprived.

If that interpretation of Article 5, paragraph 1, is correct, there can be no doubt that the closing of all private schools in Albania in virtue of Articles 206 and 207 of the Constitution of 1933 would not be consistent with the Albanian Declaration of 1921.

The point at issue may shortly be described as being whether the intention of this article in the Albanian Declaration was to rule out discrimination as regards the maintenance and establishment of charitable institutions and schools, etc., or whether the intention was to grant to the minority an unconditional right to maintain and create their own charitable institutions and schools.

The conclusion at which the undersigned have arrived is that it was the former. The view adopted by the Court is that the paragraph intended to confer an unconditional right.

As the opinion of the Court is based on the general purpose which the minorities treaties are presumed to have had in view and not on the text of Article 5, paragraph 1, of the Albanian Declaration, it involves to some extent a departure from the principles hitherto adopted by this Court in the interpretation

d'actes internationaux, à savoir que la Cour, lorsqu'elle se trouve en présence d'une disposition suffisamment claire, est tenue de l'appliquer telle qu'elle est, sans rechercher si d'autres stipulations auraient utilement pu lui être ajoutées ou y être substituées, et ceci même si les résultats qui en découlent peuvent, dans une hypothèse particulière, paraître peu satisfaisants.

La conclusion à laquelle arrive la Cour, au point de vue de l'interprétation de cette phrase de l'alinéa 1 de l'article 5, peut être résumée comme suit : l'égalité en droit et en fait non seulement exclut toute discrimination entre la majorité et la minorité, mais elle peut rendre nécessaire un traitement différent de la majorité et de la minorité, de manière à créer un équilibre entre les situations respectives de celles-ci. Les institutions énumérées dans le premier alinéa de l'article 5 sont essentielles à la minorité, pour que celle-ci jouisse du même traitement que la majorité. Pour le même motif, la conservation d'un droit, pour la minorité, de maintenir des écoles privées est nécessaire, afin d'exclure une situation privilégiée de la majorité. L'expression « droit égal », dans la seconde phrase de l'alinéa 1 de l'article 5, doit donc être interprétée sur la base suivante : un droit, pour la minorité, de posséder les institutions mentionnées dans cet alinéa de l'article 5 doit toujours être reconnu.

Les soussignés ne peuvent se rallier à cette manière de voir. L'article 5 ne constitue pas une simple répétition de l'égalité devant la loi qui a déjà été prescrite par l'article 4 de la Déclaration. Il est destiné à compléter cet article 4. Celui-ci proclamait, pour tous les ressortissants albanais, l'égalité devant la loi et leur accordait la jouissance des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langue ou de religion. L'utilité de l'adjonction prévue par l'article 5 est que ces articles soulignent que les membres de la minorité — outre l'égalité abstraite mentionnée à l'article 4 — jouiront en droit et en fait du même *traitement* et des mêmes *garanties* que les autres ressortissants albanais : ceci veut dire, d'une part, qu'ils seront en pratique traités de la même manière que leurs co-ressortissants et que, d'autre part, il leur sera accordé une égale faculté de faire valoir et de faire respecter leurs droits. Cette disposition est donc destinée à renforcer l'idée de l'égalité et à exclure une égalité de forme qui ne serait autre chose qu'une égalité platonique et sur papier. Son objet est de rendre l'égalité effective et réelle. Rien, en revanche, dans la rédaction de cette disposition n'indique que cette égalité juridique puisse être écartée et remplacée par un système de traitements différents pour la minorité et la majorité, en vue de rétablir l'équilibre entre celles-ci.

La volonté des auteurs de ce texte apparaît comme ayant été de consolider la situation juridique des membres de la minorité, et non

of international instruments, that in presence of a clause which is reasonably clear the Court is bound to apply it as it stands without considering whether other provisions might with advantage have been added to it or substituted for it, and this even if the results following from it may in some particular hypothesis seem unsatisfactory.

The conclusion reached by the Court as to the interpretation of this phrase in paragraph 1 of Article 5 may be summarized as follows: Equality in law and fact not merely excludes all discrimination between the majority and the minority, but may necessitate different treatment of the majority and the minority so as to produce an equilibrium between their respective situations. The institutions enumerated in this first paragraph of Article 5 are essential to the minority if that minority is to enjoy the same treatment as the majority. For the same reason the preservation of a right for the minority to maintain private schools is necessary in order to exclude a privileged position for the majority. The phrase "equal right" in the second sentence of paragraph 1 of Article 5 must therefore be interpreted upon the basis that a right for the minority to possess the institutions mentioned in this paragraph of Article 5 must always be recognized.

The undersigned are unable to concur in this view. Article 5 does not constitute a mere repetition of the equality before the law which has already been prescribed by Article 4 of the Declaration. It is intended to complete it. Article 4 prescribes for all Albanian citizens equality before the law and the enjoyment of the same civil and political rights without distinction as to race, language or religion. The value of the addition provided by Article 5 is that it emphasizes the principle that the members of the minority—over and above the theoretical equality mentioned in Article 4—are to enjoy the same *treatment* and the same *security* in law and in fact as the other Albanian nationals: that means that, on the one hand, in actual practice they are to be treated in the same manner as their fellow-nationals and, on the other hand, there is to be given to them equal opportunity to give effect to their rights and to have them respected. This provision, therefore, is intended to reinforce the idea of equality—to exclude an outward equality which would be no more than a platonic or paper equality. It is intended to render the equality effective and real. There is nothing, however, in the wording of the provision to show that this equality in law may be disregarded and replaced by a system of different treatments for the minority and the majority so as to establish an equilibrium between them.

The intention of the authors of the text appears to be that of consolidating the legal situation of the members of the

pas de les priver de la base solide fournie par l'égalité et de la vouer à une recherche incertaine d'un équilibre parfait.

En outre, la suppression des écoles privées — même si elle peut, dans une mesure appréciable, porter préjudice aux intérêts d'une minorité — n'oblige pas celle-ci à renoncer à ce qui constitue l'essence même de sa vie en tant que minorité. Dans l'interprétation de l'article 5, la question de savoir si la possession d'institutions particulières peut ou non présenter de l'*importance* pour la minorité, ne saurait constituer la considération décisive. Une autre considération se présente avec le même poids : c'est celle de la mesure dans laquelle le monopole de l'enseignement peut offrir de l'importance pour l'État. Les deux considérations n'admettent point de commune mesure : ni l'une ni l'autre — en l'absence d'une stipulation positive à cet effet — ne peut fournir un criterium objectif permettant de déterminer quelle est celle des deux qui doit l'emporter.

La justice internationale doit s'exercer en appliquant impartialement les clauses conventionnelles aux droits de l'État et à ceux de la minorité, et la méthode permettant d'atteindre ce résultat consiste à s'en tenir aux termes du traité, comme répondant exactement à la volonté commune des parties.

Si l'interprétation qu'adopte l'avis de la Cour pour le premier alinéa de l'article 5 de la Déclaration est bien fondée, il existe une source d'information, relativement au sens des traités de minorités, où l'on s'attendrait à trouver clairement énoncé le principe dont il s'agit. C'est la lettre signée par le président de la Conférence de la Paix à Paris en 1919 et adressée à M. Paderewski, chef de la délégation polonaise.

Il est constant que la Déclaration albanaise appartient à la série des actes visant la protection des minorités, et que le premier de ces actes fut le Traité du 28 juin 1919, conclu entre les Principales Puissances alliées et associées et la Pologne.

L'Albanie a signé la Déclaration du 2 octobre 1921 afin de donner suite à la résolution adoptée en 1920 par la Première Assemblée de la Société et recommandant que, dans le cas où les États baltiques et caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, ces États prennent les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités.

A ceci l'Albanie n'a pas fait d'objection ; elle a signé, par la suite, une Déclaration rédigée par le Secrétariat, et acceptée par le Conseil le 2 octobre 1921.

Si l'on compare le texte de la Déclaration albanaise avec celui du Traité polonais des Minorités du 28 juin 1919, on constate que la Déclaration, de même que les autres traités et déclarations afférents à la protection des minorités, suit de très

minority, not that of depriving it of the sound basis provided by equality and of introducing an elusive search after a perfect equilibrium.

Furthermore, the suppression of the private schools—even if it may prejudice to some appreciable extent the interests of a minority—does not oblige them to abandon an essential part of the characteristic life of a minority. In interpreting Article 5, the question whether the possession of particular institutions may or may not be *important* to the minority cannot constitute the decisive consideration. There is another consideration entitled to equal weight. That is the extent to which the monopoly of education may be of importance to the State. The two considerations cannot be weighed one against the other: Neither of them—in the absence of a clear stipulation to that effect—can provide an objective standard for determining which of them is to prevail.

International justice must proceed upon the footing of applying treaty stipulations impartially to the rights of the State and to the rights of the minority, and the method of doing so is to adhere to the terms of the treaty—as representing the common will of the parties—as closely as possible.

If the interpretation of the first paragraph of Article 5 of the Declaration adopted in the Opinion of the Court is well-founded, there is one source of information as to the meaning of the minorities treaties in which one would expect to find this principle clearly enunciated. It is the letter signed by the President of the Peace Conference in Paris in 1919, and addressed to M. Paderewski, the leader of the Polish delegation.

It is common ground that the Albanian Declaration is one of the series of instruments for the protection of minorities, and that the first of these instruments was the Treaty of June 28th, 1919, between the Principal Allied and Associated Powers and Poland.

Albania signed the Declaration of October 2nd, 1921, in order to give effect to the Resolution adopted by the First Assembly of the League in 1920 recommending that if the Baltic and Caucasian States and Albania were admitted to the League they should take steps to ensure the application of the general principles laid down in the minorities treaties.

Albania made no objection to doing so and signed in due course a Declaration which was prepared by the Secretariat and accepted by the Council on October 2nd, 1921.

A comparison of the text of the Albanian Declaration with the Polish Minority Treaty of June 28th, 1919, shows that it follows closely the wording of the latter, just as do the other treaties and declarations for the protection of minorities. Special

près les termes du traité de 1919. Des dispositions particulières, applicables seulement au pays dont il s'agit en particulier, figurent dans la plupart des traités et déclarations, mais il reste un ensemble de stipulations communes à tous ces traités, et l'on ne conteste pas que la Déclaration albanaise soit conforme au type général. Quelques variantes ont été introduites dans la rédaction, même dans le premier alinéa de l'article 5, mais il est admis dans l'avis de la Cour que ces différences sont d'importance secondaire. Elles sont sans influence sur la question à trancher dans la présente espèce.

La Déclaration étant conforme au type général des traités de minorités, les expressions et les phrases qui sont communes à la Déclaration et aux autres traités doivent, dans tous les actes, être interprétées de la même manière, sans quoi les obligations des diverses Puissances, liées par ces traités, deviendraient divergentes.

Lorsque les Principales Puissances alliées et associées invitèrent la Pologne à signer le premier des traités de minorités, leur intention fut expliquée en détail dans la lettre de M. Clemenceau à laquelle il a été fait allusion ci-dessus. Cette lettre expose les motifs qui ont guidé, dans leur manière de procéder, les Principales Puissances alliées et associées ; elle attire l'attention sur les divers précédents historiques ; elle indique les motifs pour lesquels il a été jugé nécessaire d'insérer dans le nouveau traité des articles qui diffèrent, dans une certaine mesure, de ceux qui avaient été adoptés dans des traités précédents, et elle explique ensuite les diverses clauses du traité.

L'explication se comprendra plus facilement si l'on se souvient que, dans la Déclaration albanaise, l'article premier correspond à l'article premier du traité polonais ; l'article 2 correspond à l'article 2 du même traité, mais contient une disposition spéciale visant les droits de famille des Musulmans ; l'article 3 traite de la nationalité, et son domaine est celui des articles 3, 4, 5 et 6 du traité. L'article 4 correspond à l'article 7 du traité, mais contient un alinéa supplémentaire, relatif à l'introduction d'un système électoral approprié. Les articles 5 et 6 correspondent aux articles 8 et 9 du traité.

Bien loin de venir à l'appui de l'interprétation donnée par l'avis de la Cour à l'article 5 de la Déclaration albanaise, tout ce que dit la lettre de M. Clemenceau, au sujet de l'article 8 du traité polonais, est que :

« Les articles 7 et 8, conformément aux précédents, stipulent qu'il ne sera fait aucune différence de traitement au préjudice des citoyens polonais qui, par leur religion, leur langue ou leur race, diffèrent de la grande masse de la population polonaise. »

On n'y trouve pas un seul mot indiquant que l'intention de l'article soit d'accorder à la minorité un droit sans condition

provisions applicable only to the particular country concerned figure in most of the treaties and declarations, but there remains a body of stipulations which are common to the whole number, and it is not disputed that the Albanian Declaration conforms to the general type. Some variations of wording were introduced, even in the first paragraph of Article 5, but it is admitted in the Opinion of the Court that these are of secondary importance. They do not affect the point at issue in this case.

Being in conformity with the general type of minority instrument, words and phrases which are common both to the Declaration and to other treaties must be interpreted alike in all; otherwise the obligations of the various Powers bound by such treaties would become divergent.

When the Principal Allied and Associated Powers called on Poland to sign the first of the minority treaties, their purpose was explained at length in the letter from M. Clemenceau to which reference is made above. This letter sets out the reasons which actuated the Principal Allied and Associated Powers in their policy; it calls attention to the various historical precedents; it indicates the grounds on which it has been found necessary to frame articles for the new treaty which differ to some extent from those adopted on previous occasions, and then gives an explanation of the individual clauses of the treaty.

The explanations will be understood more readily if it is remembered that in the Albanian Declaration Article 1 corresponds to Article 1 of the Polish Treaty; Article 2 corresponds to Article 2 of the Treaty, but contains also a special provision as to the family rights of Mohammedans; Article 3 deals with nationality and covers the ground of Articles 3, 4, 5 and 6 of the Treaty. Article 4 corresponds to Article 7 of the Treaty, but contains an additional paragraph as to the introduction of a suitable electoral system. Articles 5 and 6 correspond to Articles 8 and 9 of the Treaty.

Far from supporting the interpretation which the Opinion of the Court places upon Article 5 of the Albanian Declaration, all that the Clemenceau letter says as to Article 8 in the Polish Treaty is as follows:

“Articles 7 and 8 which are in accordance with precedent provide against any discrimination against those Polish citizens who by their religion, their language or their race differ from the large mass of the Polish population.”

Not a word is said as to its being the intention of the article to grant an unconditional right to the minority to maintain

de maintenir des institutions et des écoles. L'objet mentionné est celui d'exclure la discrimination, c'est-à-dire le traitement différentiel. La lettre démontre, en fait, que l'intention de la disposition était exactement celle qu'implique le texte, c'est-à-dire un droit, pour la minorité, égal à celui dont jouit la majorité.

Le passage de la lettre de M. Clemenceau selon lequel les articles 7 et 8 du traité polonais sont *conformes aux précédents* mérite également d'être retenu, étant donnée la conclusion, à laquelle arrive l'avis de la Cour, que les institutions dont il est question, et qui comprennent les écoles, sont essentielles à la minorité et que le droit, pour la minorité, de les posséder doit toujours être reconnu.

La première partie de la lettre de M. Clemenceau fait ressortir que les Puissances, lorsqu'elles rédigèrent le traité polonais, donnèrent effet aux principes fréquemment adoptés, au cours de l'histoire de l'Europe, pendant le XIX^{me} siècle. Aucun des documents signalés à l'attention de la Cour n'a cependant mentionné une occasion quelconque où, avant le traité polonais, l'on ait imposé à de nouveaux États des obligations portant sur les questions d'enseignement ou conférant aux minorités un droit sans condition de maintenir des institutions de la nature de celles dont il est question dans l'article 5. Si la conclusion à laquelle arrive l'avis de la Cour au sujet de l'interprétation de cet article 5, alinéa 1, est bien fondée, il est difficile de comprendre le passage de la lettre de M. Clemenceau selon lequel cet article est « conforme aux précédents ».

Parmi les documents soumis à la Cour dans la présente affaire, figurent les diverses communications échangées entre le Secrétaire général de la Société des Nations et les représentants des Gouvernements albanais et grec avant la signature de la Déclaration albanaise, en octobre 1921.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les mesures que la résolution de l'Assemblée de 1920 appelait l'Albanie à prendre, au cas où ce pays serait admis dans la Société des Nations, consistaient à assurer l'application des *principes généraux inscrits dans les traités de minorités*.

Ces mots figurent également dans la note adressée au Gouvernement albanais par le Secrétaire général de la Société des Nations. Le Gouvernement albanais, dans sa réponse datée du 9 février 1921, déclara qu'il adhérerait entièrement aux dispositions générales relatives aux minorités et fournit ensuite des renseignements détaillés sur la situation en Albanie à ce point de vue.

Au mois de mai 1921, le directeur du Secrétariat permanent hellénique auprès de la Société des Nations adressa au Secrétariat de la Société des Nations une note dans laquelle était soulevée la question de savoir si, dans le cas de l'Albanie, il suffirait d'appliquer les seuls principes généraux énoncés dans le traité des minorités. La note faisait ressortir ensuite

institutions and schools. The object is stated to be that of excluding discrimination, i. e. differential treatment. The letter shows in fact that the intention of the provision was exactly what the text implies, viz. a right for the minority equal to that enjoyed by the majority.

The statement in the Clemenceau letter that Articles 7 and 8 of the Polish Treaty are *in accordance with precedent* is also worthy of notice in view of the conclusion reached in the Opinion of the Court that the institutions referred to, including schools, are essential to the minority, and that the right for the minority to possess them must always be recognized.

The earlier part of the Clemenceau letter stresses the fact that the Powers, in framing the Polish Treaty, have been giving effect to principles frequently adopted in European history during the XIXth century. No document, however, which has been brought to the attention of the Court, has mentioned any occasion upon which there have been imposed upon new States, before the date of the Polish Treaty, obligations covering educational matters or conferring upon minorities an unconditional right to maintain institutions of the character referred to in Article 5. If the conclusion reached in the Opinion of the Court is well-founded as to the interpretation of this Article 5, paragraph 1, it is difficult to understand the statement in the Clemenceau letter that this article is "in accordance with precedent".

Among the papers which the Court has had before it in the present case are the various communications which passed between the Secretary-General of the League and the representatives of the Albanian and Greek Governments before the signature of the Albanian Declaration in October, 1921.

As said above, what the Assembly Resolution of 1920 called upon Albania to do if admitted to the League was to ensure the application of *the general principles laid down in the minority treaties*.

This wording was repeated in the note sent by the Secretary-General of the League to the Albanian Government. The Albanian Government in its reply of February 9th, 1921, said that it adhered entirely to the general provisions concerning minorities, and proceeded to give full information as to the situation in Albania on the subject.

In May, 1921, the Director of the Permanent Greek Secretariat with the League of Nations sent a note to the Secretariat of the League in which the question was raised whether in the case of Albania it would be sufficient to apply only the general principles laid down in the minority treaty. The note went on to urge that in view of the peculiar conditions

qu'étant donnée la situation particulière en Albanie, ce pays devrait souscrire à des dispositions spéciales. Elle énonçait une série de suggestions, destinées à figurer dans la Déclaration projetée, et définissait ces suggestions par l'expression : « *outre les principes généraux inscrits dans les traités de minorités* ». La cinquième suggestion est conçue comme suit :

« 5° Que tous les ressortissants albanais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue jouissent du même traitement et de la même sécurité en droit et en fait que les autres ressortissants albanais, et *qu'ils aient* le droit d'établir, d'administrer et de contrôler à leurs propres frais des institutions charitables, religieuses ou scolaires de tous degrés avec droit de se servir de leur propre langue et d'exercer leur propre religion librement sans immixtion des autorités, excepté dans le cas d'ordre public. »

La ressemblance qui existe, dans l'ensemble, entre cette suggestion et le type normal des clauses de minorités dont l'article 8 du traité polonais fournit un exemple, est remarquable : la différence consiste en ce que, lorsqu'il s'agit de la fondation d'institutions charitables et d'écoles, le texte omet le mot « égal ». Le résultat serait de conférer le droit sans condition.

La note albanaise envoyée en réponse, après avoir examiné les considérations générales invoquées dans la note grecque, ajoute quelques observations au sujet de chacune des suggestions helléniques. A propos de la cinquième, la note albanaise s'exprime seulement comme suit : « *Le traitement égal en droit et en fait existe pour tous les citoyens albanais sans distinction de religion.* »

Il est dit, dans l'avis de la Cour, que le Gouvernement albanais n'a pas contesté la suggestion hellénique. Les sous-signés ne peuvent se rallier à cette manière de voir.

La proposition hellénique n'a été présentée que parce que la Grèce estimait qu'une disposition allant au delà de celle du traité de minorités normal s'imposait. L'Albanie n'a jamais été invitée par la Société à accepter des stipulations de cet ordre, et elle n'a jamais consenti à le faire. Le « traitement égal » était tout ce qu'exigeaient les traités de minorités ; et l'Albanie, dans sa note, constate l'existence en fait dans ce pays d'un traitement égal de cette nature. Sa réponse ne peut être considérée comme impliquant l'absence d'une objection formulée contre la proposition hellénique.

La Déclaration rédigée par le Secrétariat, adoptée par le Conseil et signée par l'Albanie rétablit le mot « égal » et par là fait cadrer la disposition dont dépend la décision de la Cour dans la présente espèce avec l'article 8 du traité polonais, celui que la lettre de M. Clemenceau caractérisait comme étant destiné à prévenir une « différence de traitement ».

Il est dit dans l'avis de la Cour qu'il n'y a pas, au point de vue pratique, de différence entre la suggestion hellénique et la disposition insérée dans la Déclaration albanaise à l'article 5, alinéa 1. Si cet argument est bien fondé, il est difficile de se

in Albania she ought to subscribe to special provisions. It then set out a series of suggestions for inclusion in the proposed Declaration and described them as "*outré les principes généraux inscrits dans les traités de minorités*". The fifth suggestion is worded as follows:

"5° Que tous les ressortissants albanais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue jouissent du même traitement et de la même sécurité en droit et en fait que les autres ressortissants albanais, et qu'ils aient le droit d'établir, d'administrer et de contrôler à leurs propres frais des institutions charitables, religieuses ou scolaires de tous degrés avec droit de se servir de leur propre langue et d'exercer leur propre religion librement sans immixtion des autorités, excepté dans le cas d'ordre public."

The general similarity between this suggestion on the one hand and the normal type of minority provision exemplified by Article 8 of the Polish Treaty is remarkable: the difference is that with regard to the establishment of charitable institutions and schools it drops the word "equal". The result would be to confer the right unconditionally.

The Albanian note in reply, after dealing with the general considerations advanced in the Greek note, adds some remarks with regard to each of the Greek suggestions. As to No. 5, all that it says is: "*Le traitement égal en droit et en fait existe pour tous les citoyens albanais sans distinction de religion.*"

It is stated in the Opinion of the Court that the Greek suggestion was not contested by the Albanian Government. The undersigned are unable to accept that view.

The Greek proposal was only made because Greece considered that something going beyond the provision of the normal minority treaty was wanted. To any such stipulations Albania had not been asked by the League to agree, nor had she ever consented to do so. "Equal treatment" was all that the minority treaties required, and the existence of such equal treatment in fact in Albania her note places on record. Her answer cannot be treated as implying the absence of objection to the Greek proposal.

The Declaration framed by the Secretariat, adopted by the Council and signed by Albania, restores the word "equal" and thereby brings the provision on which the decision in this case turns back into line with Article 8 of the Polish Treaty, the article which is described in the Clemenceau letter as "providing against any discrimination".

It is said in the Opinion that there is no practical difference between the Greek suggestion and the clause inserted in the Albanian Declaration as Article 5, paragraph 1. If that argument is sound, it is difficult to see why Greece included

rendre compte du motif pour lequel la Grèce présenta la cinquième de ses suggestions, parmi celles à insérer dans la Déclaration albanaise, comme allant au delà des principes généraux d'un traité de minorités. La Grèce elle-même était signataire d'un traité de minorités ; elle devait donc avoir bien mesuré l'étendue des obligations auxquelles elle avait souscrit.

Il reste à voir si le texte de la Déclaration albanaise, considéré comme un ensemble et indépendamment des indications qui existent quant aux intentions des traités de minorités et déclarations en général, fournit un appui à l'opinion selon laquelle l'expression « droit égal », à l'article 5, serait destinée à signifier un droit sans condition, et non pas à vouloir dire que les droits de la minorité devaient être égaux à ceux que possédaient les autres ressortissants albanais.

Il n'y a pas de préambule à la Déclaration. Cette source, où l'on pourrait trouver un guide virtuel pour interpréter le traité, fait donc défaut. Les dispositions qui ont trait au statut et aux droits des individus en Albanie se trouvent aux articles 2, 3, 4, 5 et 6. L'article 2 garantit à tous les habitants de l'Albanie, sans distinction, la protection de leur vie et de leur liberté, avec le droit d'exercer librement leur religion. L'article 3 assure la nationalité albanaise à toutes les personnes nées sur le territoire et qui ne sont pas nées ressortissants d'un autre État, ainsi qu'à toutes personnes domiciliées en Albanie avant la guerre, si elles en font la demande. Cet article accorde également le droit d'opter en faveur de la nationalité albanaise à tous les ressortissants albanais qui deviennent ressortissants grecs à la suite du transfert de certains territoires à la Grèce.

L'article 4 dispose que tous les ressortissants albanais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits politiques. La différence de religion ne doit jouer aucun rôle en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques et l'admission aux fonctions et emplois publics.

L'élément commun à ces trois articles est qu'ils établissent une règle qui doit être universelle. Cette règle-étalon est fixée pour toute personne, indépendamment du fait que cette personne appartient ou non à la minorité. Sans doute, l'effet des articles est de protéger un membre de la minorité, mais ce résultat est dû au fait que ce membre de la minorité est habitant du territoire, né sur ce territoire, ou ressortissant albanais, et non pas au fait qu'il appartient à la minorité.

L'article 5 est conçu selon un plan différent ; sa première phrase confère des droits aux membres de la minorité comme tels. Il prévoit un niveau de comparaison en prescrivant que le traitement ou les garanties de la minorité doivent être les mêmes que ceux dont bénéficient les autres ressortissants albanais. Cet article cesse de prescrire une règle universelle ; il légifère pour la minorité seule, mais il lui assure le même traitement

suggestion No. 5 among those to be inserted in the Albanian Declaration as something additional to the general principles of a minority treaty. Greece was herself a signatory of a minority treaty and must have been well aware of the measure of the obligations she had undertaken.

It remains to consider whether the text of the Albanian Declaration, taken as a whole and apart from such indications as exist of the intentions of the minority treaties and declarations in general, affords any support to the view that "equal right" in Article 5 was intended to convey an unconditional right and not to mean that the rights of the minority were to be equal to the rights possessed by the other Albanian nationals.

The Declaration contains no preamble. That source of potential guidance in the interpretation of the instrument is therefore lacking. The provisions affecting the status and the rights of individuals in Albania are to be found in Articles 2, 3, 4, 5 and 6. Article 2 guarantees protection of life and liberty to all the inhabitants of Albania without distinction, with the right to the free exercise of their religion. Article 3 ensures Albanian nationality to all persons born in the territory unless born the nationals of some other State, and to all persons domiciled there before the war if they apply for it. It also gives to Albanian nationals who become Greek by the transfer of certain territory to Greece a right to opt for Albanian nationality.

Article 4 prescribes that all Albanian nationals are to be equal before the law and to enjoy the same political rights. Differences of religion are to be of no account as regards enjoyment of civil and political rights and admission to public functions and to employments.

The element that is common to all these three articles is that they set up a standard which is to be universal. That standard is fixed for everybody, quite irrespective of whether they belong to a minority or not. No doubt they operate so as to protect a member of the minority, but this is due to the fact that such member is an inhabitant of, or was born in, the territory, or is an Albanian citizen, not because he belongs to the minority.

Article 5 is conceived on a different plan; its first sentence confers rights on the members of the minority as such. It introduces a standard of comparison by prescribing that the treatment or the security is to be the same as that enjoyed by the other Albanian nationals. It ceases to prescribe a universal rule, it legislates for the minority alone, but guarantees to them the same treatment and security as is given to

et les mêmes garanties que ceux qui sont accordés aux autres. Il laisse à l'État le soin de déterminer quelle devra être la mesure de ce traitement et de cette garantie.

Si l'intention de la seconde phrase « ils [la minorité] auront notamment un droit égal... » avait été que le droit ainsi octroyé fût universel et sans condition, on ne peut concevoir pourquoi l'auteur n'aurait pas, dans les articles précédents, traité du droit de fonder des institutions et des écoles. L'auteur de l'article aurait dû s'occuper de la liberté de maintenir des écoles et autres institutions, selon des principes analogues à ceux qui régissent le droit d'exercer librement la religion, — droit qui est indubitablement conféré génériquement et sans condition. Au lieu qu'il en soit ainsi, le droit accordé à la minorité est un « droit égal » et conféré par une phrase qui — ainsi qu'il est dit dans la première partie de la présente opinion dissidente — est, comme l'indique la présence du mot « notamment », une application de détail du principe général énoncé dans la phrase qui précède.

L'examen du texte de la Déclaration, considérée dans son ensemble, ne confirme donc pas la manière de voir selon laquelle l'intention du premier alinéa de l'article 5 aurait été de conférer un droit sans condition.

Selon l'avis des soussignés, il n'existe pas de motifs suffisants pour écarter le sens naturel des mots employés dans la deuxième phrase de l'alinéa 1 de l'article 5. En attribuant à la disposition le sens qu'elle accorde un droit sans condition, non seulement on va à l'encontre de la signification naturelle des mots, mais encore on néglige l'explication de la disposition correspondante du traité polonais que donne la lettre de M. Clemenceau, à savoir qu'il s'agit d'interdire la différence de traitement. En outre, cette interprétation ne tient pas suffisamment compte des événements qui ont conduit à l'élaboration du texte de la Déclaration, et notamment du fait que le Gouvernement hellénique avait demandé l'insertion d'une disposition qui eût conféré un droit sans condition, que ce Gouvernement avait fondé sa demande sur le motif qu'il était nécessaire, dans le cas de l'Albanie, d'aller au delà des dispositions habituelles d'un traité de minorité, enfin, que le Conseil, au lieu d'insérer dans la Déclaration la proposition du Gouvernement hellénique, employa une rédaction conçue d'après les mêmes principes que ceux qui avaient été adoptés dans d'autres traités de minorités.

Pour ces motifs, la première question posée à la Cour devrait, selon l'avis des soussignés, recevoir une réponse affirmative.

(Signé) CECIL J. B. HURST.

(») M. ROSTWOROWSKI.

(») DEMETRE NEGULESCO.

the others. It is left to the State to determine what the measure of that treatment and security is to be.

If the intention of the second sentence: "In particular they [the minority] shall have an equal right..." had been that the right so given should be universal and unconditional, there is no reason why the draftsman should not have dealt with the right to establish institutions and schools in the earlier articles. The draftsman should have dealt with the liberty to maintain schools and other institutions on lines similar to those governing the right to the free exercise of religion, which undoubtedly is conferred as a universal and unconditional right. Instead of doing so the right conferred upon the minority is an "equal" right, and it is conferred by a sentence which—as pointed out in the earlier part of this Dissenting Opinion—is shown by the presence of the words "In particular" (*notamment*) to be a detailed application of the general principle laid down in the sentence which precedes it.

The examination of the text of the Declaration taken as a whole therefore gives no confirmation to the view that it was the intention of the first paragraph of Article 5 to confer an unconditional right.

In the opinion of the undersigned, there are no sufficient reasons for discarding the natural meaning of the words employed in the second sentence of paragraph 1 of Article 5. To interpret the provision as meaning that it confers an unconditional right not merely runs counter to the natural sense of the words but disregards the explanation of the corresponding provision of the Polish Treaty as given in the Clemenceau letter, namely, that it is a prohibition of discrimination. Furthermore, this interpretation takes no sufficient account of the events leading up to the preparation of the text of the Declaration, in particular of the fact that the Greek Government asked for the insertion of a provision which would have conferred an unconditional right and made this request upon the ground that it was necessary in the case of Albania to go beyond the usual provisions of a minority treaty, and of the fact that the Council, instead of inserting the Greek proposal, used a wording on the same lines as that adopted in other minority treaties.

For these reasons the first question put to the Court should, in the opinion of the undersigned, be answered in the affirmative.

(Signed) CECIL J. B. HURST.

(„) M. ROSTWOROWSKI.

(„) DEMETRE NEGULESCO.