

NATHAN FEINBERG

DOCTEUR EN DROIT AVOCAT PRÈS LES TRIBUNAUX CIVILS DE PALESTINE

**LA QUESTION DES MINORITÉS A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX DE 1919-1920
ET L'ACTION JUIVE EN FAVEUR DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITÉS**

PUBLIÉ PAR LE CONSEIL POUR LES DROITS DES MINORITÉS JUIVES (COMITÉ DES DÉLEGATIONS JUIVES)

PARIS, LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU, ROUSSEAU & C^{IE} ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIEE, 13 (VI^e) 1929

AVANT-PROPOS

Il s'est écoulé près de dix années depuis le 28 juin 1919, jour auquel, en même temps que le traité de paix avec l'Allemagne, fut signé à Versailles le premier traité en faveur des minorités. Quoique le laps de temps qui nous sépare de cette date historique soit relativement assez long, le moment n'est pas encore venu pour entreprendre une étude historique complète de la question des minorités à la Conférence de la Paix et de l'élaboration des traités dits des minorités.

Le problème des minorités avait occupé la Conférence de la Paix, dès l'ouverture de ses travaux et, à ce moment, en connexion avec la préparation du Pacte de la Société des Nations. Par la suite, ce problème surgit au cours des débats du «Conseil Suprême» et, selon la décision de celui-ci, il forma l'objet des travaux laborieux d'une commission spéciale.

Le livre de David Hunter Miller *The Drafting of the Covenant*, paru il n'y a pas très longtemps, a levé le voile couvrant les travaux de la Commission de la Société des Nations, et, par là même, ont été livrés au public tous les détails concernant le sort des articles relatifs aux minorités dans les différents projets du Pacte de la Société des Nations. Par contre, un lourd mystère pèse, jusqu'à ce jour, sur les délibérations qui eurent lieu au sein du Conseil Suprême, ainsi que sur les travaux de la «Commission des Nouveaux Etats», chargée de la préparation des stipulations des traités des minorités. Les procès-verbaux de ces séances sont rigoureusement gardés dans les chancelleries et archives des divers Ministères des Affaires Etrangères et personne ne saurait prédire combien d'années s'écouleront encore avant qu'ils voient le grand jour.

Mais, si l'on ne peut pas songer aujourd'hui à écrire une histoire tout à fait complète, peut-être le moment est-il déjà venu de faire une tentative sérieuse pour donner un tableau général, aussi complet que possible dans les circonstances actuelles, du développement de la question des minorités à la Conférence de la Paix. De nombreux ouvrages : monographies historiques, articles juridiques, conférences politiques, mémoires personnels, etc., émanant, pour la plupart, d'hommes d'Etat et de juristes qui prirent personnellement part à la Conférence et savent fort bien ce qui se passa autour d'elle, contiennent, éparpillés et non systématisés, une foule de précieux faits, détails et informations ; il s'agit de les recueillir, de les contrôler, de les grouper, de les rédiger et ils peuvent constituer une base sûre pour un solide aperçu historique.

Notre tâche a été, dans une large mesure, facilitée par le fait que, grâce à des personnalités politiques qui avaient suivi de fort près les travaux de la Conférence, nous avons pu obtenir quelques informations précieuses sur les débats qui se déroulèrent au sein du Conseil Suprême au sujet de la question des minorités, ainsi que certains autres renseignements et détails très importants. Ces informations sont absolument dignes de foi et leur véracité ne saurait être mise en doute. C'est un devoir agréable que nous accomplissons en exprimant ici à ces personnalités toute notre gratitude pour l'intérêt et l'appui qu'elles ont bien voulu nous témoigner au cours de notre travail.

Conjointement avec la question des minorités à la Conférence de la Paix, cet ouvrage traite aussi de l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités. Ces deux questions sont-elles connexes ? De distingués savants l'ont souvent et à maintes occasions affirmé et la tâche que nous nous sommes imposée consistait à vérifier à quel point l'action des représentants juifs avait réellement contribué aux travaux de la Conférence et exercé une influence dans ce sens.

Dans cette partie de notre étude, également, nous sommes loin d'élever une prétention quelconque à avoir épuisé la matière et il n'est nullement dans notre intention de donner une histoire de toutes les démarches et actions qui ont été entreprises par les Juifs, pendant et avant la Conférence, en faveur de la garantie internationale des droits des minorités.

La plus grande attention devait être accordée à l'action du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix», l'organe juif central créé dès après l'armistice dans le but de plaider à la Conférence la cause des minorités juives et qui se composait des représentants légitimes des populations juives de l'Europe du Centre, de l'Est et du Sud, ainsi que de représentants élus de millions de Juifs d'autres pays. En conséquence, parallèlement au développement de la question des minorités à la Conférence, le présent ouvrage expose et éclaire aussi l'action du Comité ; en même temps, il examine le rôle que cette institution fut appelée à jouer dans l'élaboration des traités des minorités.

Même sur ce point, l'on ne se trouve pas encore dans une situation très privilégiée. Jusqu'à ce jour, le Comité n'a pu, pour différentes raisons, publier les documents et matériaux les plus importants relatifs à son action pendant les années 1919-1920, susceptibles, sans nul doute, de contribuer, dans une large mesure, à élucider le rôle qu'il a joué dans ce domaine. Une fois de plus, nous nous sommes vu obligé de rechercher et de glaner à toutes sortes de sources les éléments qui permettent de dresser un tableau général des travaux du Comité.

Cet ouvrage a été écrit sur l'initiative du «Conseil pour les Droits des Minorités Juives (Comité des Délégations Juives)». C'est sous ce nom que le Comité continue, depuis août 1927, son existence. Qu'il nous soit permis de remercier ici publiquement le «Conseil» et, tout particulièrement, son Président Exécutif, M. Léo Motzkin, d'avoir bien voulu nous charger de cette mission et pour la confiance qu'ils nous ont ainsi témoignée.

Nous remercions également M. le Dr J. Robinson, avocat à Kaunas, d'avoir bien voulu revoir le manuscrit, avec une bienveillante attention ; de même, nous tenons à exprimer notre profonde reconnaissance à M. H. Sin der, avocat à Paris, pour les soins dévoués qu'il a apportés à la mise au point du texte français de l'ouvrage.

Nos remerciements vont enfin aux bibliothécaires de la Société des Nations pour l'extrême amabilité et l'empressement avec lesquels ils ont toujours accueilli toutes nos demandes.

Genève, mars 1929.

CHAPITRE I - LES DROITS DES MINORITES DANS LES TRAITES DE PAIX DE 1919-1920

Les stipulations en faveur des minorités, incorporées soit dans les traités de paix, soit dans des accords spéciaux conclus pendant les années 1919-1920, doivent, sans contredit, être considérées comme l'un des meilleurs et des plus heureux résultats de la Conférence de la Paix, qui marqua la fin de la guerre la plus cruelle et la plus sanglante dont le monde ait jamais eu à souffrir.

La Conférence de la Paix a mis à la charge de toute une série d'Etats, dans l'Europe de l'Est et du Sud-Est, l'obligation d'accorder à leurs minorités certains droits civils, politiques et culturels et elle a créé pour ces droits une garantie internationale en les plaçant sous la protection spéciale de la Société des Nations.

Parmi les Etats qui durent se soumettre à de telles obligations internationales, se trouvaient, en premier lieu, les Etats nouveaux ou considérablement agrandis, tels que la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce, et, en outre, une partie aussi des anciens adversaires de l'Entente : l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie.

Les droits contenus dans les traités des minorités sont, en général, divisés en 5 catégories :

1 - Droits en faveur de tous les habitants du pays sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion : pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté ; libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance.

2 - Droit à la nationalité du pays, automatiquement et sans aucune formalité par le fait d'avoir sur le territoire du pays son domicile (ou son indigénat) à la date de la mise en vigueur du Traité ; par le fait d'être né sur le territoire du pays et de ne pouvoir se prévaloir d'une autre nationalité¹.

3 - Droits en faveur de tous les ressortissants du pays sans distinction de race, de langue ou de religion : égalité devant la loi, c'est-à-dire égalité des droits civils et politiques, notamment en ce qui concerne l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries ; libre usage d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques. Des facilités appropriées doivent être accordées aux ressortissants d'une langue autre que la langue majoritaire, pour l'usage de leur langue soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux.

4 - Droits en faveur des ressortissants du pays appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques : droit, égal à celui de tous les autres citoyens, de créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation ; dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants d'une langue autre que la langue majoritaire, des facilités appropriées doivent être accordées pour que, dans les écoles primaires d'Etat, l'instruction soit donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants.

Dans ces villes et districts, on doit également assurer aux minorités une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat., les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

5 - Caractère juridique de ces obligations : l'article 1 des traités des minorités prévoit que ces dispositions doivent être reconnues par chaque pays respectif comme lois fondamentales, avec lesquelles aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne peuvent être en contradiction ou en opposition ; aux termes du dernier article des traités, les stipulations affectant des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue constituent des obligations d'intérêt international, placées sous la garantie de la Société des Nations et ne pouvant être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de ladite Société.

Tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations et le Conseil pourra alors procéder de telle façon et donner telles instructions qui lui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait, concernant ces stipulations, entre un membre du Conseil de la Société des Nations et un gouvernement soumis à ces obligations, cette divergence sera selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, considérée comme un différend ayant un caractère international.

A la demande de l'un quelconque des membres du Conseil de la Société des Nations, chaque différend sera déféré à la Cour Permanente de Justice Internationale, qui statue en dernier ressort.

Ces stipulations se trouvent, presque littéralement, dans tous les traités concernant les minorités. Quelques traités comportent cependant encore toute une série d'autres dispositions, ainsi par exemple les articles spéciaux en faveur de la protection des Juifs dans les Traités avec la Pologne, la Roumanie et la Grèce, sur lesquels nous nous arrêterons plus en détail par la suite ; la protection spéciale des musulmans dans les Traités avec la Yougoslavie et la Grèce ; l'autonomie territoriale des Ruthènes dans le Traité avec la Tchécoslovaquie ; des droits spéciaux pour les Szeckler et les Saxons en Transylvanie dans le Traité avec la Roumanie, etc.

¹ Les stipulations concernant la nationalité différent, en général. Dans les divers traités, tous renferment, cependant, ces deux principes.

CHAPITRE II - PRÉCÉDENTS HISTORIQUES

En décidant d'incorporer dans les traités de paix la protection internationale des minorités, la Conférence de la Paix n'a, à proprement parler, rien créé de si nouveau qui n'ait déjà eu de profondes racines et d'importants précédents dans le passé. En réalité, il s'agissait moins d'une innovation que de l'application, sous une forme beaucoup plus étendue et plus appropriée aux nouvelles circonstances, d'un principe qui avait déjà derrière lui un long développement et toute une histoire.

Aussi, quand les différents Etats intéressés eurent soulevé de vigoureuses protestations contre les obligations qu'on entendait leur imposer, les auteurs des traités leur rappelèrent tout simplement qu'au fond ils n'innovaient guère et qu'ils poursuivaient une tradition qui, développée durant le XIX^e siècle, est devenue une coutume bien établie, une norme du droit international européen.

Déjà dans les Traités de Vienne de 1814-15, nous trouvons quelques dispositions ayant pour but de garantir la liberté religieuse et l'égalité des droits. Par exemple, dans l'acte final du 21 juillet 1814 au sujet de la réunion de la Belgique à la Hollande, ou dans le Protocole du 29 mars 1815 relatif à la protection de la population catholique dans le territoire que le roi de Sardaigne cédait à la République de Genève. En ce qui concerne la Pologne, le Congrès de Vienne alla même jusqu'à lui reconnaître des droits nationaux, en disposant dans l'acte final du 9 juin 1815 que la Russie, la Prusse et l'Autriche devront créer pour leurs sujets polonais des institutions qui leur «assureront la conservation de leur nationalité, d'après les formes d'existence politique que chacun des gouvernements, auxquels ils appartiennent, jugera convenable de leur accorder».

Plus tard, lors de la reconnaissance de l'indépendance de la Grèce, en l'année 1830, de l'autonomie des Principautés de Moldavie et de Valachie en 1856, de l'indépendance de la Roumanie, de la Serbie et du Montenegro, en l'année 1878, et de la Principauté bulgare autonome, dans la même année, - le concert des Grandes Puissances exigea toujours des nouveaux Etats¹, en les admettant au sein de la famille des peuples civilisés, qu'ils s'engagent à gouverner en accord avec certains principes fondamentaux reconnus comme formant la base de l'organisation politique et sociale du monde. On considérait alors la liberté de croyance et de conscience et l'égalité des droits civils et politiques comme un minimum de ces «principes généraux de justice et de liberté». En règle générale, cette égalité s'étendait non seulement aux cultes chrétiens, mais encore à toutes les autres religions sans distinction et, par conséquent, aux Juifs également. Cependant il y eut aussi des exceptions.

Lors du Congrès de Vienne, les Juifs de Francfort-sur-le-Mein et d'autres villes allemandes envoyèrent des délégations chargées de faire des démarches, à cette occasion, en faveur de l'émancipation des Juifs dans les Etats allemands ; mais ces délégations n'eurent pas de succès. Dans l'acte de Vienne sur la «Constitution Fédérative de l'Allemagne», l'égalité juive n'avait pas été garantie. Le seul article qui fût admis consistait en ceci : - on imposa à la Diète de la Confédération de l'Allemagne l'obligation de chercher les moyens propres à assurer à tous les adeptes de la religion juive la jouissance des droits civils dans tous les Etats de la Confédération et l'on défendit à ceux de ces Etats qui avaient déjà accordé des droits à leurs ressortissants juifs, de les leur retirer.

Quarante ans environ après, nous voyons les Juifs anglais et français intervenir auprès de leurs gouvernements en faveur de la protection des Juifs dans la Moldavie et dans la Valachie, cette fois avec plus d'efficacité. Le Protocole de Constantinople, du 11 février 1856, garantit l'égalité des droits aux membres de toutes les religions, y compris la religion juive. Mais peu de temps après, dans la Convention de Paris du 10 août 1858, l'obligation fut limitée aux seules religions chrétiennes. Quant aux autres religions, il fut stipulé seulement que la jouissance de ces droits pourrait leur être étendue par des dispositions législatives. Par contre, l'obligation que la Turquie assumait de par l'acte connu sous le nom d' «acte de Hatti-Houmayoun», du 18 février 1856, fut formulée de telle sorte qu'elle protégeait non seulement les chrétiens, mais aussi les Juifs. C'est de la même manière que la question fut réglée en 1878. Aussi bien les traités avec les Etats qui s'affranchirent de la domination turque que celui conclu avec la Turquie elle-même ont garanti l'égalité des droits aux ressortissants de toutes les religions et, partant, aux populations juives également. Au Congrès de Berlin, on s'est même tout spécialement occupé de la situation des Juifs en Roumanie. Le représentant italien, comte Launay, proposa que, «dans le but d'éviter tout malentendu», l'on garantît expressément aux Juifs roumains, dans un article spécial, le droit à l'acquisition de la nationalité roumaine. La proposition n'a pas été adoptée, mais toute l'histoire ultérieure de la question juive en Roumanie a démontré clairement combien elle était fondée et urgente. Par tous les moyens, le gouvernement roumain chercha à se dérober et à ne pas exécuter les obligations qui lui incombait en vertu de l'article 44 du Traité de Berlin. Il proclama les Juifs étrangers, les condamna à la triste situation d'«apatrides» (*Staatenlose*) et, par toute une série de persécutions et de mesures restrictives, il leur rendit la vie littéralement intenable.

En l'année 1881, la Thessalie fut réunie à la Grèce et dans le Protocole du 24 mai 1881 sont expressément garantis les droits religieux, civils et politiques des habitants de la Thessalie, en particulier des musulmans.

Aux conférences de 1912-13 à Londres, à St-Pétersbourg et à Bucarest, fut liquidée la guerre entre les pays balkaniques. Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique avait alors estimé devoir s'adresser à la Conférence de Bucarest et lui proposer d'insérer dans les traités des dispositions spéciales en faveur des populations des territoires qui changeraient de statut politique. Mais, on le sait, cette proposition ne fut pas prise en considération. C'est seulement pour les Koutzo-Valaques que, lors de la signature du Traité de Bucarest du 28 juillet (10 août) 1913, fut reconnu par un échange de notes entre le gouvernement roumain, d'une part, et les gouvernements bulgare, grec et serbe, d'autre part, une autonomie pour les écoles et pour les églises. Mais là, il ne s'agissait plus de la liberté et de l'égalité pour toutes les minorités,

¹ En général, cet usage s'est établi uniquement en ce qui concerne les pays d'Orient et n'a pas été appliqué aux Etats de l'Europe Occidentale, par exemple lors de la constitution du royaume d'Italie ou de l'Etat allemand. Le cas cité du traité relatif à la réunion de la Belgique à la Hollande en est la seule exception. Cette distinction a également prévalu à la dernière conférence de paix.

ainsi que l'avait demandé la note des Etats-Unis, mais simplement d'une protection spéciale pour une minorité déterminée.

Dans les traités que la Turquie a conclus à la fin de l'année 1913 et au début de l'année 1914, à Constantinople avec la Bulgarie, à Athènes avec la Grèce et à Stamboul avec la Serbie, ont été incluses des dispositions concernant la population musulmane dans ces pays.

Le 29 octobre 1913 et, pour la deuxième fois, quelques jours avant le déclenchement de la guerre mondiale, le 28 juillet 1914, le gouvernement britannique communiquait, entre autres, officiellement au «Conjoint Jewish Committee», à Londres, que lors de la reconnaissance des transferts territoriaux survenus à la suite de la guerre balkanique, le gouvernement britannique aurait en vue la protection de la liberté de religion et des autres libertés des minorités (religious and other liberties of Minorities).

Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici, et encore que le cas n'appartienne plus, à proprement parler, au passé, que dans le Traité de Bucarest de 1918 entre l'Allemagne et la Roumanie vaincue, figuraient deux articles, l'un visant la protection de la liberté religieuse et l'égalité des droits, en général, et l'autre consacré tout spécialement aux Juifs.

Ce sont là, sommairement exposés, les précédents historiques les plus importants, précédents généraux ou touchant particulièrement les Juifs, que nous découvrons dans l'histoire politique du XIX^e et du début du XX^e siècle¹.

Quelle que soit l'importance de ces précédents, il existe, cependant, une grande différence entre la façon dont la question se posait aux conférences du siècle passé et la forme sous laquelle elle fut soulevée lors de la Conférence de la Paix à Paris. Tandis qu'alors, il s'agissait presque toujours uniquement de la liberté religieuse et de l'égalité des droits, une pareille solution du problème en 1919 n'aurait pu, en aucune manière, satisfaire ni les peuples minoritaires, ni l'opinion publique mondiale. Dans la lutte pour leurs droits, les minorités opprimées des différents pays avaient mis en avant, déjà longtemps avant la guerre, des revendications bien plus larges. Les travaux des associations pacifistes, au cours des longues années de la guerre, les résolutions de l'Internationale socialiste à ce sujet, ainsi que les desiderata et les vœux des Etats vaincus - toutes ces manifestations se trouvaient sous l'influence directe de ces revendications et tendaient à leur donner une expression juste et adéquate. C'est dans le même sens que fut dirigée l'action du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix». Le «Comité» défendit devant la Conférence le problème des minorités comme un problème purement national, et non religieux, et revendiqua pour les minorités non seulement des droits civils et politiques, mais aussi, en même temps, des droits culturels et nationaux. Si la Conférence n'est pas, elle non plus, allée jusqu'à reconnaître, dans toute son étendue, l'autonomie nationale, il n'en reste pas moins qu'elle ne pouvait plus se contenter d'accorder des droits individuels d'égalité et de liberté et qu'elle s'est vu obligée d'assurer aux minorités dans les domaines culturel et social un certain nombre de droits qui par leur nature même sont des droits collectifs.

Il est encore entre les précédents que nous avons cités et les derniers traités une différence affectant, il est vrai, la forme plutôt que le fond, mais qui est de la plus haute importance et signification politique et juridique.

Les dispositions concernant les minorités insérées dans les traités des années 1919-1920 ont été placées, ainsi que nous l'avons dit dans le chapitre précédent, sous la protection et le contrôle de la Société des Nations, en tant qu'organe suprême de la famille organisée des peuples, et de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye, en tant que Tribunal Suprême du monde.

«Sous l'empire des anciens errements - écrivait le Président de la Conférence de la Paix, M. Georges Clemenceau, dans sa fameuse lettre du 24 juin 1919 au Président du Conseil de Ministres de Pologne, M. Paderewski, - la «garantie d'exécution pour des prescriptions de cet ordre «reposait sur les Grandes Puissances. L'expérience a montré que cela était, en pratique, inopérant...»

Il est hors de doute que cette «expérience inopérante» dont parle la lettre de M. Clemenceau, est une allusion au triste cas de la Roumanie. A la face du monde entier, la Roumanie viola ses engagements internationaux et le «Concert des Grandes Puissances» ne fit rien pour la contraindre à faire honneur à sa signature et à exécuter honnêtement et loyalement l'article 44 du Traité de Berlin.

Le seul gouvernement qui ait considéré de son devoir de protester contre le traitement injuste des Juifs en Roumanie, fut celui des Etats-Unis d'Amérique, encore qu'il n'ait pas participé au Congrès de Berlin, et qu'il ne fût donc pas partie au traité. Par leur intervention humanitaire de 1902, les Etats-Unis d'Amérique espéraient provoquer une action énergique de la part des Etats qui, étant co-signataires du Traité de Berlin, avaient à la fois le droit et le devoir d'agir. En effet, le gouvernement britannique adressa, dans le cours de la même année, à toutes les autres grandes puissances la proposition de faire une démarche collective auprès de la Roumanie ; la Russie et l'Allemagne ne s'y étant pas montrés disposés et comme on considérait qu'une telle intervention ne pouvait être entreprise que collectivement, la démarche n'eut jamais lieu.

Le précédent roumain, comme on le voit, n'était pas des plus encourageants. Les représentants juifs à la Conférence de la Paix ne cessèrent de le rappeler ; ils demandaient que l'on ne renouvelât plus les fautes commises et que l'on créât un système de garanties efficaces. Ces revendications furent prises en considération et, lors de la discussion des stipulations des minorités, les auteurs des traités cherchèrent et trouvèrent les voies et moyens susceptibles d'améliorer et de consolider la protection desdites stipulations. La constitution de la Société des Nations et de la Cour Permanente de Justice Internationale devaient en fournir la possibilité.

¹ Voir : H. W. V. Temperley. *A History of the Peace Conference of Paris*. London, 1921, Vol. V, (Chapter II. *The Treaties for the Protection of the Minorities*), p. 112-120 ; Jacques Fougues Duparc, *La Protection des Minorités de race, de langue et de religion*, Paris, 1922, p. 73 et suiv. ; André Mandelstam. *La Protection des Minorités*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. 1923. Tome I de la collection, Paris, 1925, p. 369 et suiv. ; Lucien Wolf, *Notes on the Diplomatic History of the Jewish Question with Textes of Treaty Stipulations and other Official Documents*, London, 1919.

CHAPITRE III - LA QUESTION DES MINORITÉS DANS LES PROJETS DE PAIX DES ASSOCIATIONS PACIFISTES

Au cours de la guerre, différentes associations et organisations pacifistes furent fondées dans toute une série de pays. Leur but était de préparer des projets pour la paix à venir et de mobiliser l'opinion publique en faveur d'une paix juste et équitable. Il va de soi que les questions se rattachant à l'application du principe dit des nationalités ou de l'«autodétermination» et de son corolaire, le problème de la protection des minorités, occupèrent, dès le premier jour, une place très importante, sinon la plus importante, dans les travaux de ces organismes pacifistes.

Parmi les associations qui ont prêté à ces questions une attention spéciale, celles qui méritent d'être citées en premier lieu sont l'«Union des Nationalités», à Lausanne, et l'«Organisation centrale pour la Paix durable», à la Haye.

Lors des conférences des nationalités de Lausanne, pendant les années 1915 et 1916, fut élaboré un projet de «déclaration des droits des nationalités», qui, dans l'esprit de ses auteurs, devait servir de complément organique à la déclaration historique des Droits de l'Homme et du Citoyen et qui contenait également le principe de l'autonomie nationale¹.

Mais, en ce qui concerne le problème des minorités, ce sont les travaux de l'«Organisation Centrale pour la Paix durable», fondée en 1915 sur l'initiative d'une association pacifiste hollandaise, qui furent les plus concluants. A la conférence où fut créée cette organisation, prirent part des délégués des pays neutres, de même que des représentants de quelques Etats belligérants. Le paragraphe 2 du «Programme-Minimum» adopté, prévoyait, pour les minorités, l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de la langue.

Une commission spéciale, sous la présidence du professeur norvégien. Halvdan Koht, s'est occupée, pendant les années suivantes, de l'élaboration, en tous ses détails, du paragraphe 2 du programme-minimum. A la séance de Copenhague de cette organisation, en octobre 1917, a été adopté le projet connu sous le nom de «projet d'un traité international relatif aux droits des minorités nationales».

Il est difficile de se prononcer sur la question de savoir si l'activité des associations pacifistes a eu une influence directe sur l'élaboration des traités des minorités. Ces associations ont, sans doute, contribué à créer dans le monde une opinion publique disposée en faveur du principe de la protection des minorités, ainsi qu'une ambiance favorable pour les travaux futurs de la Conférence de la Paix dans ce domaine. Une influence directe ne peut cependant être décelée. C'est avec raison que Fougues Duparc observe : «leur idée n'aurait sans doute pas triomphé si des intérêts et des passions ne l'avaient appelée à la vie »(J. Fouques-Duparc, op. cit., p. 149), faisant ainsi allusion à l'action juive à la Conférence de la Paix.

CHAPITRE IV - LE PROBLÈME DES MINORITÉS DANS LE PROGRAMME DE PAIX DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE

Aussitôt la guerre déclenchée, l'«Internationale» social-démocrate commença à s'occuper activement des différents problèmes sociaux et politiques à l'ordre du jour et qui devaient, de toute évidence, recevoir leur solution à une conférence de paix. Parmi les problèmes qui, dès l'abord, appelèrent l'attention de l'«Internationale», figurait aussi la question si douloureuse et si complexe des nationalités.

Diverses réunions et conférences socialistes proclamèrent immédiatement le principe du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, en le considérant comme l'une des principales bases de la paix future. Par contre, l'idée des droits des minorités et de la nécessité de créer pour ces droits une garantie internationale n'a pas attiré, au début, dans ces milieux, toute l'attention voulue. Ce n'est qu'au bout d'un certain temps qu'elle a été incluse officiellement dans le programme de paix de la social-démocratie. Ce succès fut dû, dans une large mesure, à l'activité énergique et consciente des dirigeants de la «Confédération ouvrière socialiste juive Poale Sion», qui parvinrent à éveiller l'intérêt de l'«Internationale» pour la question juive, et, concurremment avec elle, pour l'ensemble du problème des minorités.

En novembre 1945, les «Poale Sion» présentèrent leur premier mémorandum au Bureau socialiste international². Déjà à la Conférence Socialiste des pays neutres, de juillet-août 1916, à la Haye, avait été adoptée une résolution en faveur de l'autonomie des minorités nationales ; d'après l'interprétation expresse du rapporteur, M. P. S. Troelsta, la minorité juive y était comprise.

Mais bien plus grande fut l'influence qu'exerça le second mémorandum remis par le «Poale Sion», le 6 août 1917, au comité dit «Comité Hollando-Scandinave», chargé de préparer la conférence socialiste neutre de Stockholm. Le mémorandum contenait les revendications des Juifs quant à la Palestine et dans les pays de la Dispersion³. Ce mémorandum revendiquait pour les minorités juives l'autonomie nationale personnelle ; en même temps, dans la seconde partie de ses propositions générales, il sollicitait les mêmes droits pour toutes les minorités. La social-démocratie juive, en défendant devant l'«Internationale» les intérêts des minorités juives, n'a ainsi demandé, pour celles-ci, aucun privilège, mais a revendiqué leur protection uniquement dans le cadre d'un règlement général du problème des minorités⁴. Ainsi qu'on le

¹ A la troisième Conférence des Nationalités de juin 1916, M. Zévi Abersson a, au nom du «Comité National Juif en Suisse», fait un discours sur les revendications juives et formulé les postulats des Juifs. Voir : Union des Nationalités. Office Central. Compte-rendu de la III^e Conférence des Nationalités, réunie à Lausanne 27-29 Juin 1916, Lausanne, 1917, p. 145-152.

² Voir : *Die Juden im Kriege*. Denkschrift des Jüdischen Sozialistischen Arbeiterverbandes Poale-Zion an das Internationale Sozialistische Bureau, Den Haag, 1915.

³ La partie du mémorandum concernant les Juifs a été publiée dans l'ouvrage de Leon Chasanowitsch und Leo Motzkin. *Die Judenfrage der Gegenwart*. Dokumentensammlung, Stockholm, 1919, p. 14-19.

⁴ M. Fougues Duparc, op. cit., p. 154, aboutit à la même conclusion. Mais la citation sur laquelle il se base est inexacte. Il cite à ce sujet la phrase suivante qui se trouve dans la partie du mémorandum motivant les revendications juives : « Cette revendication vise principalement l'Autriche-Hongrie et la Russie, mais elle concerne aussi les territoires qui seront érigés en provinces autonomes ou en Etats nationaux : la Pologne, l'Ukraine, la Lithuanie ». En réalité, si cette phrase est lue avec son contexte, il ne peut y avoir aucun

verra plus loin, l'activité du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix» était, elle aussi, pénétrée du même esprit.

Le mémorandum sus-mentionné atteignit le résultat souhaité. Le manifeste de la Conférence de Stockholm réclamait, en parlant de la Pologne, « la garantie du développement économique et de l'autonomie des minorités juives et autres ». A la Conférence de l'«Internationale» à Berne, en février 1919, c'est-à-dire quelques semaines après l'ouverture de la Conférence de la Paix, a été votée une résolution demandant que l'on assurât aux minorités un certain minimum de droits garantis par la Société des Nations.

Deux mois plus tard, la Conférence Internationale Socialiste a expressément reconnu, à Amsterdam, le caractère international du problème juif. Proclamant pour les Juifs le droit de disposer d'eux-mêmes, elle demandait pour eux l'égalité des droits civils et politiques dans tous les pays, l'autonomie nationale dans les pays où ils vivent en masses compactes, la création d'un foyer national en Palestine et l'admission du peuple juif au sein de la Société des Nations. Ce fut, sans nul doute, le grand mérite des «Poale Sion» d'avoir obtenu, grâce à leurs efforts, que l'«Internationale Socialiste» comprît dans son programme officiel de paix la protection internationale des Juifs et des minorités en général. Ce mérite paraît d'autant plus saillant quand on réfléchit à l'important facteur que présentait l'opinion publique socialiste pendant les négociations de la paix.

L'on ne pouvait cependant pas s'attendre à ce qu'en formulant ainsi certains postulats en faveur des minorités, la Social-Démocratie pût consacrer à cette question une plus grande attention, voire se charger d'une initiative quelconque dans ce sens. Il ne faut donc nullement être surpris qu'à l'arrivée de Wilson en Europe, avec son premier projet du Pacte de la Société des Nations, les social-démocrates aient employé tous leurs efforts afin de déterminer Wilson à inclure dans son second projet amendé une stipulation spéciale concernant la protection internationale des travailleurs, sans faire également auprès de lui aucune démarche en faveur du problème des minorités. Ainsi qu'on le sait, leur vœu a, en effet, été satisfait.

Et si, dans le second projet du Pacte de la Société des Nations, Wilson a également fait une nouvelle proposition concernant la protection internationale des «minorités ethniques ou nationales», qui ne figurait pas dans son premier projet, il convient d'en attribuer l'origine à l'influence d'un tout autre facteur, - notamment des organisations Juives.

CHAPITRE V - LES DROITS DES MINORITÉS DANS LES BUTS DE GUERRE DES PAYS BELLIGÉRANTS

Les hommes d'Etat responsables de la direction de la politique de tous les pays belligérants et, surtout, de l'Entente, proclamèrent plus d'une fois solennellement, pendant les longues années de la guerre, dans leurs déclarations, notes, discours aux Parlements, etc, que l'un des principaux buts de la guerre était la réalisation du principe dit «des nationalités».

Lord Grey, au banquet de la presse étrangère, en octobre 1916, Bethmann-Hollweg, dans son discours au Reichstag, en novembre 1916, la note collective des Puissances alliées et associées adressée en janvier 1917 au Président Wilson - tous reconnaissent le principe des nationalités en tant que base de la paix future et parlaient du «libre développement de toutes les nations, grandes et petites», «des droits et des libertés des petites nations», etc.¹.

Mais, en proclamant ces principes généraux, les hommes d'Etat eurent, sans doute, en vue, tout d'abord le droit des peuples jusqu'alors opprimés à s'organiser en Etats indépendants. Ils ne pensaient qu'à la solution territoriale du problème national et, certes, le sort des fractions de nations qui auraient à vivre au sein d'Etats étrangers, dans la situation de minorités, les préoccupait encore fort peu à ce moment.

Parmi les différentes déclarations de cette époque, les nombreux discours du Président Wilson ont eu une importance toute particulière. Ces discours étaient alors, à un certain moment, «l'expression officielle d'une doctrine adoptée par toutes les puissances belligérantes»².

Dans son discours de mai 1916, Wilson est allé jusqu'à déclarer que «chaque peuple a le droit de choisir la souveraineté sous laquelle il est appelé à vivre». Mais, par la suite, il a sensiblement atténué ce principe. En janvier 1917 déjà, après s'être déclaré partisan d'une «Pologne unifiée», il formulait de la façon suivante le minimum de droits à accorder à chaque nationalité : «Une sauvegarde inviolable de l'existence, du culte et du développement social et industriel devrait être garantie à tous les peuples qui ont vécu jusqu'ici sous la domination de gouvernements attachés à une foi et à des buts politiques en opposition avec les leurs propres».

Certains auteurs veulent voir dans cette formule «l'affirmation des droits des minorités religieuses et nationales» (J. Fougues Duparc, op. cit., p. 11) et une preuve de ce que Wilson orientait déjà en 1917 sa pensée vers le problème des minorités, dans le sens et la forme sous lesquels ce problème surgit plus tard devant la Conférence de la Paix. Cette affirmation ne saurait être tenue pour exacte. Certes, la formule de Wilson contient la reconnaissance du principe d'autonomie. Mais, à ce moment, Wilson par ce postulat ne cherchait, sans aucun doute, de solution que pour le problème des peuples auxquels on ne pensait pas encore appliquer le droit à disposer d'eux-mêmes. Ces peuples n'auraient pas ainsi la chance d'obtenir leur indépendance politique et seraient obligés de se contenter de certains droits autonomes, au sein d'un Etat de Nationalités qui leur serait commun avec d'autres peuples.

doute qu'elle concerne seulement les Juifs et non toutes les minorités. A la situation des minorités nationales en général, est spécialement consacré, dans le mémorandum, le paragraphe 2 de la deuxième partie des propositions intitulée : « Le droit des nations à disposer d'elles-mêmes ». Ce paragraphe revendique « la garantie du droit de chaque minorité nationale à la conservation et au développement de sa physionomie nationale et l'administration autonome pour les questions nationales ».

Voir : Mémorandum des délégués de la Confédération Ouvrière Socialiste Juive Poale Sion au Comité Socialiste Hollando-Scandinave. Stockholm, le 6 août 1917.

¹ Voir : Marc Vichniac, *La Protection des Droits des Minorités dans les Traités internationaux de 1919-1920*, Paris, 1920, p. 23-24.

² Voir les très intéressantes conclusions d'André Mandelstam, op. cit., p. 397 et suivantes.

Du point de vue purement numérique, de tels peuples constituent, eux aussi, en somme, des minorités ; il est cependant une distinction très délicate à établir entre le problème qu'ils représentent et celui des minorités-fragments de peuples qui, détachées de leur peuple-unité (mère-patrie), sont contraints de vivre dans le cadre d'un Etat national étranger. Ce n'est pas, non plus, le fait d'un hasard si Wilson emploie l'expression «peuples», et non «minorités», ainsi qu'il le fait deux ans environ plus tard dans son second projet du Pacte de la Société des Nations.

Il ne faut pas, enfin, perdre de vue que ce discours fut prononcé au début de 1917, alors que les Etats-Unis d'Amérique étaient encore neutres et que l'on ne pensait pas encore à la débâcle de l'Autriche-Hongrie et de la Turquie. Encore une année après, Wilson se plaçait toujours sur le terrain de la continuation de l'existence de ces deux grands Etats de nationalités. Dans ces 14 points historiques du 8 janvier 1918, il ne demande pour les peuples d'Autriche-Hongrie (14^e point) et pour les nationalités de Turquie (12^e point) que le droit de «développement autonome» (*autonomous development*). De nouveau, il est question de «peuples» et de «nationalités» et pas un mot des 14 points ne mentionne les droits des «minorités» en général.

Ni les buts de guerre des puissances de l'Entente, ni le programme du Président Wilson ne renfermaient donc aucune disposition claire et explicite relative aux droits des minorités. Certes, dans les principes généraux qui furent proclamés, on peut trouver une base idéologique assez ferme et sûre pour le système des droits des minorités, qui, en définitive, ne représente qu'une certaine forme d'application du principe reconnu des nationalités. Wilson parlait de «la justice impartiale», c'est-à-dire de la justice «qui ne connaît pas de faveurs et qui n'a d'autres règles que l'égalité des droits des peuples intéressés» et cette justice exigeait sans doute que, lorsqu'on prendrait place autour du tapis vert pour décider du sort des peuples et des Etats, l'on prît en considération non seulement les intérêts des peuples qui obtiendraient leur indépendance complète, mais aussi les droits des fragments de peuples qui, détachés de leur mère-patrie, devraient vivre sous une domination étrangère.

Mais, pour que lors des pourparlers de paix les Puissances alliées et associées tirassent effectivement, des principes par elles proclamés, les conclusions et conséquences nécessaires, il avait fallu que quelqu'un vînt devant la Conférence de la Paix pour le revendiquer et l'exiger hautement. Or, ce fut le grand mérite de la représentation juive auprès de la Conférence de la Paix que d'avoir accompli cette tâche.

CHAPITRE VI - L'ACTION JUIVE A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX ET LA CONSTITUTION DU COMITÉ DES DÉLÉGATIONS JUIVES AUPRÈS DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX.

Le principe des nationalités ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été hautement et solennellement proclamé comme la base de la paix à venir. Tous les peuples opprimés qui eurent à vivre et à souffrir sous une domination étrangère, saluèrent avec une allégresse enthousiaste ce postulat, voyant en lui la réponse à leur douloureux problème national et la possibilité de réaliser leur rêve d'affranchissement. Guidés par la volonté de réunir dans les frontières de leurs Etats futurs tous leurs fils, les peuples commencèrent aussitôt à se préparer à la lutte pour leurs aspirations territoriales. Aucun d'eux ne voulait même admettre l'idée que ses revendications territoriales maximales pussent ne pas être intégralement satisfaites et que - *nolens volens* - une fraction de ses ressortissants dût, peut-être, vivre aussi à titre de minorité dans un Etat étranger et, partant, pût avoir besoin dans cet Etat d'une garantie pour ses droits et d'une protection pour son existence.

Un seul peuple constituait à cet égard une exception - le peuple juif. S'il avait formulé la revendication concernant la Palestine sur la base du principe du droit de disposer de soi-même reconnu à tous les peuples, il était cependant clair qu'une partie seulement du peuple juif pourrait réaliser la concentration territoriale et que le reste serait obligé de continuer à vivre dispersé et disséminé dans différents pays.

Il est donc naturel que, dans les milieux juifs, on ait commencé, dès les premiers jours de la guerre¹, à penser sérieusement à la nécessité de garantir les droits des différentes collectivités juives. Il est de même compréhensible que plus tard - pendant la Conférence de la Paix - les représentants juifs dussent par la force même des choses devenir les champions d'une solution équitable du problème des minorités en général.

L'implacable destinée avait voulu que les opérations de la guerre se déroulassent précisément dans des régions où les Juifs vivaient en masses compactes. Sur la tête de la malheureuse population juive s'était abattue une avalanche de calamités, de malheurs et de souffrances. Aux lourdes misères de la guerre s'ajoutèrent bientôt les tristes excès de Pologne², les horribles massacres en Ukraine et une large et puissante vague du plus bestial et agressif antisémitisme déferla sur toute une série de pays. Ceci se produisit juste à un moment où la guerre allait se terminer et où il semblait qu'avant peu tous les malheurs et misères prendraient fin. Les populations juives envisageaient l'avenir déçues, désespérées et pleines de graves inquiétudes, et elles sentaient plus que jamais combien il était urgent pour elles de s'assurer, internationalement, des conditions normales d'existence. Leurs regards se tournaient, alors, vers Paris, vers la ville où devaient se réunir les arbitres du monde pour y jeter la pierre angulaire de l'édifice de la Paix, qu'ils avaient promis d'ériger sur des fondements de justice et d'équité et sur le principe de la reconnaissance des droits de tous les peuples, même des plus petits et des plus faibles.

Les grands Etats de nationalités : la Russie, l'Autriche-Hongrie et la Turquie, étaient détruits et sur leurs ruines commencèrent à se former des Etats nouveaux ; les Juifs prirent une part active dans le processus de constitution de ces Etats et, partout, s'étaient aussitôt organisés des corps juifs représentatifs. Leur tâche consistait tout d'abord à représen-

¹ Max Nordau avait déjà, en août 1915, publié son programme bien connu des revendications juives et proposé de convoquer un congrès mondial juif pour le défendre devant la Conférence de la Paix.

² Rappelons qu'au cours de l'année 1919 deux commissions furent envoyées en Pologne pour y faire une enquête sur les excès et pogromes antijuifs ; l'une par le Président Wilson, sous la conduite de M. Henry Morgenthau, et l'autre par le Gouvernement britannique, sous la présidence de sir Stuart Samuel.

ter les collectivités juives auprès des gouvernements nouveaux en voie de formation et à diriger toutes les affaires juives intérieures ; en même temps, il avait été presque partout décidé d'envoyer des délégués à Paris avec la mission d'y défendre, de concert avec tous les autres représentants du peuple juif, les droits et intérêts juifs.

En Pologne et en Tchécoslovaquie, en Russie et en Ukraine, en Transylvanie et dans la Bukovine, en Autriche et en Hongrie, en Lithuanie et en Lettonie, dans la Crimée et en Galicie, dans la Russie Blanche et en Turquie, partout se tiennent des congrès juifs, des assemblées nationales, des assemblées constituantes, des congrès de communautés, etc, qui formulent les revendications juives et réclament des garanties pour les droits des Juifs.

Mais bien avant ces collectivités juives, qui étaient elles-mêmes, pour ainsi dire, vitalement intéressées à obtenir une protection internationale pour leurs droits, les Juifs d'autres pays avaient aussi commencé à se préparer sérieusement à la Conférence de la Paix, fermement décidés qu'ils étaient, à jeter dans la balance leur influence politique, en la mettant toute entière au service de la cause juive.

Déjà en l'année 1915, avait pris consistance aux Etats-Unis d'Amérique l'idée d'un congrès juif qui devait être convoqué sur des bases démocratiques et nationales. A la tête de ce mouvement se trouvait le juge à la Cour Suprême des Etats-Unis, M. Louis Brandeis. Le congrès eut lieu à Philadelphie en automne 1918, immédiatement après la signature de l'armistice. Représentant 3 millions de Juifs, il revêtit le caractère d'une manifestation grandiose de l'union et de la solidarité juives. La délégation qu'il élut, pour être envoyée à la Conférence de la Paix, était prédestinée, grâce à ses relations toutes particulières avec la Délégation américaine et avec le Président Wilson lui-même, à jouer un rôle très important dans l'activité du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix. Longtemps avant, en l'année 1916, avait eu lieu un congrès des Juifs d'Afrique du Sud et, en 1917, un congrès des Juifs du Canada.

Tous les congrès et assemblées¹, aussi bien ceux de l'Europe orientale et centrale que ceux d'outre-mer, étaient dominés par un seul et même esprit ; tous mettaient en avant les mêmes revendications, presque tous formulaient de la même façon le programme juif : égalité complète des droits civils et politiques dans les pays où les Juifs n'en bénéficient pas encore ; droits nationaux dans les pays où les Juifs vivent en masses compactes, ainsi que dans tous les autres pays où les populations juives les réclament, et reconnaissance de la Palestine comme le foyer national du peuple juif². Ces revendications étaient d'ailleurs comprises dans le manifeste bien connu de l'Organisation Sioniste, publié le 25 octobre 1918 par le «Bureau de Copenhague» en réponse à une question de l'Ambassade britannique de Copenhague concernant l'attitude du peuple juif envers la future Société des Nations.

Le 12 janvier 1919 eut lieu à Paris la première séance du «Conseil Suprême». La Conférence de la Paix fut officiellement inaugurée et de toutes les parties du monde des délégués de tous les peuples se mirent à affluer à Paris. Aussitôt, de divers pays commencèrent également à arriver des délégations juives.

Fin février 1919, se tint à Londres la Conférence Sioniste, au cours de laquelle M. Léo Motzkin proposa, en qualité de rapporteur de la «Commission pour les droits nationaux», une série d'articles de programme. Grâce à l'initiative de cette Conférence³ et aussi suivant le désir des délégations juives qui se trouvaient déjà sur place, se constitua, le 25 mars 1919, à Paris, la représentation juive unifiée sous le nom de «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix»⁴. Le Comité se composait de délégués des Juifs de l'Europe de l'Est et du Sud et, en outre, de représentants des Juifs des Etats-Unis d'Amérique, du Canada, d'Italie, de Palestine, ainsi que de l'Organisation Sioniste mondiale, du «Comité Juif d'Amérique» et de l'Ordre «B'nai B'rith».

Le premier président du Comité fut le juge Julian W. Mack, après son départ - l'avocat Louis Marshall lui succéda et plus tard, M. Nahum Sokolow. M. Léo Motzkin avait rempli, durant toute la Conférence de la Paix, les fonctions de Secrétaire-Général du Comité.

Seules deux délégations juives n'avaient pas jugé possible de se joindre à la représentation juive commune - celles des organisations des Juifs anglais et français : le «Joint Foreign Committee» et l'«Alliance Israélite Univer-selle». Déjà au début de l'année 1919, M. Nahum Sokolow menait - alors au nom de l'Organisation Sioniste - des pourparlers avec les dites organisations en vue d'une action concertée à la Conférence. Ce fut M. Louis Marshall qui s'en occupa tout particulièrement par la suite, mais sans résultat. Les deux organisations citées avaient déclaré qu'elles n'étaient pas d'accord en ce qui concernait la revendication des droits nationaux que le Comité avait décidé de formuler et, pour cette raison de principe, elles ne pouvaient faire cause commune avec lui. La proposition du Comité, de ne demander ces droits que pour les collectivités juives qui les réclameraient expressément, n'ébranla pas la résistance de ces organisations. Restées en dehors du Comité, elles suivirent, à la Conférence de la Paix, leur propre voie ; elles promirent, cependant, de ne pas combattre devant les organes de la Conférence la revendication de droits nationaux⁵.

¹ 30 environ, d'après le Recueil de comptes-rendus et de matériaux (en yiddisch), publié par le Comité des Délégations Juives sous le titre : La lutte des Juifs européens pour leurs droits civils et nationaux, (1923-1924), Paris, 1925, page I.

² Le texte de la plupart des résolutions se trouve dans Leon Chasanowitsch und Leo Motzkin, op. cit.

Voir également Georg Landauer, Das Geltende jiddische Minderheitenrecht mit besonderer Berücksichtigung Osteuropas, (Osteuropa-institut in Breslau), Leipzig-Berlin, 1924, p. 28-39.

³ Voir aussi le chapitre «La constitution du Comité des Délégations Juives», dans le Recueil de comptes-rendus et de matériaux cité, pages I-VIII.

⁴ Des détails concernant la fondation du Comité et sa composition se trouvent dans le mémoire adressé par le Comité, le 15 décembre 1920, à la Société des Nations et publié dans le Bulletin du Comité des Délégations Juives, N° 18, du 6 janvier 1921, p. 11-13.

⁵ Voir : Proceedings of Adjourned Session of American Jewish Congress including report of Commission to Peace Conference and of Provisional Organisation for Formation of American Jewish Congress. Philadelphia, Pa., May 30th, 31st, 1920, p. 27, 83. (Proceedings - cité infra.)

The Peace Conference, Paris, 1919. Report of the Delegation of the Jews of the British Empire on the Treaties of Versailles, Saint-Cermain-en-Laye and Neuilly and the annexed Minority Treaties. Presented to the Board of Deputies of British Jews and the Council of the Anglo-Jewish Association, February, 1920. London 1920, p. 19, 21, 23. (Report of the Delegation of the Jews of the British Empire, - cité infra.)

Le 20 février 1919 l'Alliance Israélite Universelle présenta à la Conférence de la Paix deux mémoires, l'un concernant la «situation légale des Israélites dans l'Europe orientale», en général, et l'autre concernant spécialement «la question des Israélites de Roumanie». Le lendemain, 21 février, le «Joint Foreign Committee» soumit, lui aussi, à la Conférence deux memoranda concernant les mêmes questions, avec une série d'annexes ; entre autres, copies des deux memoranda circonstanciés que le «Committee» avait adressés le 1^{er} octobre 1916 et le 2 décembre 1918 au gouvernement britannique, un aperçu sur l'histoire diplomatique de la question juive (Notes on the Diplomatic History of the Jewish Question) et aussi un recueil de documents concernant la situation des Juifs en Roumanie.

L'activité des deux organisations susnommées se manifesta pendant toute la durée de la Conférence de la Paix¹. Outre la présentation de leurs mémoires, elles avaient entrepris une série de démarches, surtout auprès de leurs gouvernements respectifs, et elles adressèrent aussi des lettres additionnelles à la «Commission des Nouveaux Etats» afin que leurs revendications fussent prises en considération par la Conférence.

Comme conséquence des divergences d'opinions ci-dessus déjà mentionnées en ce qui concerne la conception même de la question juive, le programme que défendaient ces organisations était bien plus restreint que celui que le Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix avait mis en avant. Le représentant du «Joint Foreign Committee», M. Lucien Wolf, définit du reste lui-même, dans sa lettre du 20 mai 1919, au Premier Ministre Britannique, M. Lloyd George, les propositions de son Comité comme «modérées» (moderate). Ces propositions n'étaient cependant pas la juste et adéquate expression des vœux et desiderata des larges masses juives dont les revendications allaient bien plus loin. Voici comment les aspirations de ces masses sont traduites dans une publication officielle du gouvernement français.

«Peu à peu, les Juifs de ces pays» - c'est-à-dire de l'Europe de l'Est et de l'Orient - lisons-nous dans le «Recueil de Documents Etrangers», n° 46, publié le 31 Juillet 1919 par les Ministères français des Affaires Etrangères et de la Guerre, - «ont senti se réveiller le sentiment de leur individualité ethnique ; ce réveil a été favorisé par la propagande du sionisme et par le mouvement des nationalités que la guerre a précipité. Aujourd'hui, la grande majorité de ces Juifs réclame non seulement les droits du citoyen, mais en plus, et surtout, des droits nationaux collectifs (garantie de leurs droits politiques et protection de leur organisation et de leur culture propres)»².

Le porte-parole et le représentant légitime de cette «grande majorité» du peuple juif, dont parle le document du gouvernement français, fut à la Conférence de la Paix le Comité des Délégations Juives. Sur la base de ses mandats, il était fondé à parler au nom de 12 millions de Juifs³ et, dans son memorandum connu du 10 mai 1919, il avait clairement et nettement formulé devant la Conférence les revendications du peuple juif⁴. Dans un chapitre ultérieur, nous nous arrêterons sur la teneur du memorandum et sur le rôle qu'il a joué dans le travail préparatoire des traités dits des minorités.

Encore que la fondation du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix fût, sans nul doute, l'événement le plus important dans la lutte des minorités juives pour leurs droits, il ne faut pas cependant perdre de vue les diverses actions politiques qui avaient déjà été entreprises, avant la Conférence, dans une série de pays de l'Europe occidentale et aux Etats-Unis d'Amérique, afin d'appeler l'attention des gouvernements sur la précarité des droits des Juifs et de s'assurer leur appui lors de la Conférence de la Paix.

La Déclaration historique de Balfour, du 2 novembre 1917, contenait un engagement de la part du gouvernement britannique en ce qui concerne la Palestine seulement et n'avait pas pour but de toucher, sous une forme quelconque, à la question des minorités juives dans les différents pays. Il est vrai que, dans la déclaration, il avait été explicitement indiqué que par «l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays» ; or, le gouvernement britannique, comme nous le savons par l'historique de la Déclaration, n'avait admis cette disposition dans le texte définitif que pour donner ainsi des apaisements à certains milieux juifs assimilés de l'Europe occidentale, qui appréhendaient beaucoup qu'à la suite de la Déclaration leurs droits ne fussent diminués.

Pour cette raison, il était naturel que l'Organisation Sioniste, voulant entreprendre quelque chose afin d'améliorer la triste situation des Juifs en Roumanie, se fût adressée spécialement à ce sujet au gouvernement britannique ; elle avait d'ailleurs obtenu de lui, au mois de mai-juin 1918, certaines promesses à cet égard (Report of the Delegation of the Jews of the British Empire, p. 62).

Sur une question du «Joint Foreign Committee» du 18 juin 1918, concernant l'attitude du gouvernement britannique égard de l'«émancipation religieuse, civile et politique» (religious, civil and political emancipation) des Juifs dans les pays de l'Europe orientale, Sir Graham répondit, le 28 juin 1918, au nom du Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères, que «le Gouvernement de Sa Majesté, ainsi qu'il a été déjà déclaré publiquement, nourrit la plus grande sympathie pour

¹ Des comptes-rendus détaillés de l'activité de ces deux associations se trouvent dans Alliance Israélite Universelle. La question juive devant la Conférence de la Paix, Paris, 1919. (Alliance Israélite Universelle, cité infra) et dans Report of the Delegation of the Jews of the British Empire.

² Ministères des Affaires Etrangères et de la Guerre. Recueil de Documents Etrangers. Supplément périodique aux Bulletins de la presse étrangère, Paris, le 31 juillet 1919, N° 46, p. 254.

³ Voir le memorandum du 6 février 1920 : «Le Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, agissant au nom des différentes organisations soussignées, qui représentent 12 millions de Juifs, a l'honneur...»

⁴ La tâche du Comité consistait uniquement à veiller à assurer la garantie des droits des minorités juives. C'est l'Organisation Sioniste mondiale qui assumait, devant la Conférence de la Paix, le rôle de porte-parole du peuple juif, en ce qui concerne la revendication sur la Palestine. Le Comité avait cependant trouvé juste d'appuyer l'action de l'Organisation Sioniste et, le 6 février 1920, il soumit à la Conférence un bref memorandum dans lequel il demandait de «reconnaître les aspirations et les revendications historiques du peuple juif concernant la Palestine», de créer dans le pays des conditions politiques, administratives et économiques y garantissant l'établissement d'un foyer national juif et rendant possible, comme aboutissement final, la création d'un Etat autonome. Le memorandum fut signé par le président en fonctions, M. Nahum Sokolow et par les deux anciens présidents, M. Julian W. Mack et M. Louis Marshall.

l'émancipation des Juifs de l'Europe de l'Est et du Sud-Est et est très désireux de faire tout ce qui est en son pouvoir pour établir un règlement juste et permanent de la question juive dans ces régions» (Ibid., p. 70).

Un mois plus tard environ, le 24 juillet 1918, le Ministre français des Affaires Etrangères, M. S. Pichon, écrivait dans le même esprit à l'«Alliance Israélite Universelle» : «Que, fidèle aux traditions généreuses qui sont celles de la France, n'oubliant pas que, la première en Europe, la Révolution française a accordé aux Juifs les droits du citoyen, le Gouvernement de la République souhaite l'émancipation des Juifs dans l'Europe orientale et qu'il est disposé à faire tout ce qui est en son pouvoir pour amener un règlement juste de la question juive dans ces pays» (Alliance Israélite Universelle, p. 8-9).

A peu près à la même époque, le gouvernement français chargeait son «Comité d'Etude» d'examiner aussi, entre autres questions européennes, la «question juive sur le territoire de la Pologne Historique» et le rapport fut préparé par le professeur connu E. Denis¹.

En une autre occasion, le Ministre français des Affaires Etrangères, M. Pichon, souligna de nouveau le grand intérêt que la France portait à la question juive.

Dans sa réponse à un groupe de députés français au sujet de l'action de la France à la Conférence de la Paix «en faveur des Israélites comme des autres minorités», M. Pichon fit ressortir que : «Le Gouvernement français a pris l'initiative, dès le début de la Conférence de la Paix, pour assurer un examen approfondi des questions juives par les plénipotentiaires. Dans le programme préparé par les délégués français et soumis à la Conférence a figuré, dès le premier jour, une Commission des Affaires juives» (Alliance Israélite Universelle, p. 63).

Ces paroles de M. Pichon se rapportaient probablement au premier projet concernant la procédure de la Conférence que le gouvernement français avait remis le 29 novembre 1918, à Washington, au sous-secrétaire d'Etat américain M. Robert Lansing et dans lequel il avait, entre autres, proposé de créer aussi un comité spécial, dit «Comité des Affaires juives»².

Dans le deuxième projet français, élaboré par M. André Tardieu et soumis à la Conférence de la Paix au début de janvier 1919, il n'est plus question, comme dans le projet précédent, d'une commission spéciale pour les affaires juives, mais du problème des minorités en général. Parmi les «principes directeurs» figure, en huitième lieu, le «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, combiné avec le droit des minorités», et, en troisième lieu, parmi les «problèmes territoriaux», sont rappelés de nouveau, comme un point distinct, «les droits des minorités ethniques et religieuses» (André Tardieu, La Paix, Paris, 1921, p. 98).

Ainsi que nous le verrons plus loin, la Conférence de la Paix est, elle aussi, passée par les mêmes phases de développement. Partie tout d'abord de la nécessité de garantir les droits des Juifs, elle aboutit ensuite à la protection de toutes les minorités en général.

Une importance toute particulière doit, bien entendu, être attribuée à l'activité politique des Juifs aux Etats-Unis d'Amérique. Le mouvement en faveur du Congrès juif qui prédomina, pendant quelques années, dans l'opinion publique juive de ce pays et qui avait pour mot d'ordre : «défense des droits des Juifs à la Conférence de la Paix», ne pouvait passer inaperçu de la «Maison Blanche». «Les Juifs américains - écrit le «Nouvel annuaire international américain» - ont beaucoup contribué à faire inscrire à l'ordre du jour «de la Conférence de la Paix les clauses concernant les droits des minorités. Une délégation influente de Juifs américains, éminents, élus comme représentants du judaïsme américain par le Congrès juif d'Amérique, tenu en décembre 1918, s'est rendue à Paris et, avec les autres délégations d'autres pays, a présenté le memorandum concernant les droits des Juifs à la Conférence de la Paix. L'influence des délégués américains s'est vivement fait sentir grâce à l'attitude sympathique envers les revendications juives du Président Wilson et d'autres délégués américains»³. Et en fait, en la personne du Président Wilson, le peuple juif eut un dévoué et sincère ami et les revendications juives concernant tant la Palestine que les droits des minorités ont toujours trouvé auprès de lui, au plus haut point, compréhension et sympathie.

Dans les archives personnelles du Président Wilson, parmi ses divers papiers et documents⁴, se trouve également le texte de l'allocution qu'il a adressée le 28 novembre 1918, soit 6 jours avant son premier départ pour l'Europe, à Washington, aux représentants de l'Ordre «B'nai B'rith». Il conçoit, a-t-il dit, entre autres, que l'un des problèmes les plus difficiles serait d'assurer des garanties appropriées pour un juste traitement des populations juives dans les pays où elles n'ont pas été traitées avec justice et, malheureusement, on pourrait le dire de plusieurs pays. Mais il ne tient cependant pas à s'arrêter sur ces difficultés. Il désire plutôt s'appesantir sur le but que tous ont à cœur, de s'approcher le plus possible d'une juste solution de la question et il croit que tout homme qui s'occupe des questions mondiales actuelles comprendra clairement que si l'on aspire sincèrement à la paix, il faut sincèrement tendre à donner satisfaction à tous, car

¹ E. Denis, La Question juive sur le territoire de la Pologne Historique. (Questions européennes. Travaux du Comité d'Etude. Tome II). Paris, 1919, p. 223-245.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de donner ici les conclusions auxquelles aboutit l'expert concernant la possibilité d'une garantie internationale des droits des minorités : «Les peuples n'aiment pas qu'on se mêle de leurs affaires, même dans les meilleures intentions, et les Alliés devront se garder de toute intervention abusive... Nos sacrifices nous donnent peut-être le droit de suggérer quelques conseils». Qu'elles sont timides ces conclusions et combien elles diffèrent du texte ultérieur si clair de l'art. 12 du traité des minorités avec la Pologne !

² Ray Stannard Baker. Woodrow Wilson and World Settlement. Written from his unpublished and personal material, London, 1923, vol. III, p. 62.

³ Voir : The New International Year Book. A Compendium of the World's progress for the year 1919. Editor Frank Moore Colby. New-York, 1920, p. 367.

⁴ The Public papers of Woodrow Wilson. Authorized Edition. War and Peace. Presidential Messages. Addresses and public Papers (1917-1924) by Woodrow Wilson. Edited by Ray Stannard Baker and William E. Dodd. New-York and London, 1927, vol. I, p. 306-307.

nulle paix n'est possible tant qu'il existe des esprits inquiets. A la fin de son discours, Wilson soulignait que lui personnellement tâcherait que cette question fût prise en considération.

Le 14 janvier 1919, le Dr Stephen Wise, un des plus actifs promoteurs du mouvement en faveur du Congrès juif d'Amérique, qui se trouvait alors à Paris, communiquait télégraphiquement à la délégation du Congrès qui allait partir pour la Conférence de la Paix qu'il avait eu deux entrevues avec Wilson et que celui-ci préférerait recevoir la délégation à Washington lors de son prochain retour aux Etats-Unis ; il espérait alors être moins débordé de travail qu'à Paris et pouvoir ainsi prêter une attention plus grande à ses propositions.

Le 2 mars 1919, le Président Wilson reçut à Washington la délégation, composée du Juge J. Mack et de MM. Louis Marshall, Dr Stephen Wise et B. G. Richards. Les représentants du Congrès Juif d'Amérique lui soumièrent un memorandum circonstancié contenant toutes les résolutions adoptées à Philadelphie, ainsi que les motifs et les arguments à l'appui. Wilson se déclara complètement d'accord avec le programme du Congrès et autorisa la délégation à faire connaître publiquement «qu'elle avait trouvé le Président, comme toujours, sympathisant avec le principe incontestable du droit du peuple juif à un statut égal partout» (Proceedings, p. 25, 82).

Le 15 mars, Wilson revint à Paris et, ainsi que nous le verrons, il n'oublia pas sa promesse ; il fut le premier qui souleva, quelques semaines plus tard, au «Conseil Suprême» la question juive et, concurremment avec elle, le problème des minorités en général. Nous verrons aussi que, longtemps auparavant, le Président Wilson avait tenté de garantir aux minorités un certain nombre de droits dans le Pacte de la Société des Nations ; mais, en raison de la résistance d'autres gouvernements, il ne put réaliser ses intentions et se vit obligé de renoncer à ce projet.

Si dans les Etats alliés, ce sont les Juifs eux-mêmes qui élaborèrent leurs programmes de paix, en Allemagne, ce fut le gouvernement qui prit l'initiative de coordonner l'activité des divers milieux juifs en relation avec la Conférence de la Paix. Dans ce but, il créa, au début de 1919, une commission spéciale à laquelle furent invités des représentants de tous les partis et divers groupements juifs d'Allemagne et qui devait formuler le programme des revendications juives. Le 30 mars 1919, le Bureau du Ministère allemand des Affaires Etrangères, chargé des pourparlers de paix, examina les propositions de la commission sus-mentionnée qui, dans leurs lignes générales, étaient analogues aux revendications formulées par les représentants juifs des autres pays.

Nous avons vu que les gouvernements français et anglais avaient déjà fait, un certain temps avant l'armistice et la Conférence de la Paix, certaines promesses concernant l'amélioration de la situation des Juifs dans les pays d'Europe orientale. Or, à ce moment, il ne s'agissait toujours que de l'émancipation religieuse, civile et politique, selon la vieille formule du Traité de Berlin de 1878, et on était encore bien loin de voir la question des minorités sous le jour où le Comité des Délégations Juives devait la poser par la suite devant la Conférence de la Paix.

Fort de la confiance de 12 millions de Juifs, le Comité des Délégations Juives se présenta devant la Conférence de la Paix et exigea des maîtres du monde l'attribution aux minorités juives, non seulement de la liberté et de l'égalité religieuses, mais aussi des droits nationaux culturels qui leur étaient nécessaires pour une existence digne de la qualité d'hommes et de peuple, ainsi que la reconnaissance du même principe pour toutes les autres minorités également.

CHAPITRE VII - LA PROTECTION DES MINORITÉS DANS LES PROJETS DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA LUTTE DU JAPON POUR L'ÉGALITÉ DES RACES

Ainsi que nous l'avons vu, les différentes déclarations gouvernementales, comme aussi les discours du Président Wilson, ne contenaient que des principes d'ordre général. Sur la base de ces principes, on pouvait, il est vrai, ériger tout un système de protection internationale des minorités, mais il n'en reste pas moins que cette protection n'a été mentionnée ni envisagée expressément nulle part.

Il ne faut donc pas être surpris si, ni dans le projet du pacte de la Société des Nations du 20 mars 1918 élaboré par la Commission gouvernementale britannique, sous la présidence de Sir Walter G. F. Phillimore¹, ni dans le premier projet que Wilson avait déjà établi en Amérique à la fin du mois de décembre 1918, nous ne trouvons nulle trace d'un article consacré au problème des minorités.

Seul, le second projet du Président Wilson du 10 janvier 1919 contient un article de cette nature. Parmi les six nouveaux points (*supplementary agreements*) que Wilson avait ajoutés en Europe - sous l'influence de diverses personnes et de plusieurs facteurs, surtout sous l'influence du projet du général Smuts, - au premier projet qu'il avait rapporté d'Amérique, le dernier point - le sixième - était consacré à la protection des minorités et ainsi conçu :

«La Société des Nations demandera à tous les nouveaux Etats, comme condition préalable à leur reconnaissance comme Etats indépendants ou autonomes, de s'engager à accorder à toutes les minorités de race ou de nationalité, dans leurs juridictions respectives, exactement les mêmes traitement et sécurité qu'ils accordent à la majorité de race ou de nationalité de leur peuple».

Presque tous les auteurs qui se sont posé la question de savoir d'où cette nouvelle disposition tire son origine sont arrivés à la conclusion qu'elle a été incluse par Wilson dans son projet sous l'influence directe des Juifs.

¹ Outre le rapport provisoire (*Interim report*) du 20 mars 1918, Lord Phillimore a présenté, par la suite, le 3 juillet 1918, au gouvernement britannique, un second rapport définitif (*final report*). Il est intéressant de noter que, dans l'appendice de ce rapport consacré aux «récents schémas de fédération» (*recent schemes of federation*), il attirait, entre autres, l'attention sur la proposition faite par H. N. Brailsdorf dans son livre *A League of Nations* (1917), à savoir que «chaque adhérent à la Société des Nations doit accepter de respecter la liberté culturelle des minorités nationales». Voir : Florence Wilson. *The origins of the League Covenant. Documentary History of its drafting*. London, 1928, p. 114, 139, 167.

Le professeur Georges Scelle écrit, dans son article sur «L'élaboration du Pacte» dans l'ouvrage de P. Munch, que cette disposition trouve son origine «dans une propagande active menée par les israélites anglo-saxons»¹. Philip Baker croit, lui aussi, dans son article «The making of the Covenant from the British point of view», que Wilson, en rédigeant ce paragraphe, avait «particulièrement en vue le traitement des Juifs dans certains pays»².

Les professeurs Walter Schücking et Hans Wehberg expriment, eux aussi, la même opinion dans leur commentaire du Pacte de la Société des Nations intitulé «Die Satzung des Völkerbundes», et ils soulignent expressément, en deux endroits, que Wilson rédigea ce paragraphe «sous la pression de la propagande juive»³.

Le prof. Charles Dupuis⁴, le Dr Mirosław Gonsiorowski⁵ et d'autres savants émettent le même avis.

L'opinion de Ray Stannard Baker, dans son livre *Woodrow Wilson and World Settlement*, composé sur la base des archives personnelles et inédites de Wilson, a une valeur toute particulière. Lui aussi écrit expressément que «cet article a été indubitablement le résultat de la propagande juive» (Ray Stannard Baker, op. cit., vol. I, p. 227)⁶.

Si nous examinons de plus près le texte même de l'article proposé, nous constatons qu'il ne parle pas de minorités religieuses, mais de minorités «ethniques ou nationales» (racial or national minorities). Or, l'une des principales revendications des Juifs à la Conférence de la Paix ne consistait-elle pas précisément à être considérés et reconnus comme une minorité nationale ? C'est donc à juste raison que Ray Stannard Baker fait observer que «les Juifs avaient toujours exposé leur cause sous le même angle que les Lithuaniens en Pologne ou les Slovènes en Italie» (R. S. Baker, op. cit., vol. I, p. 227).

On sait que le Président Wilson fit circuler son second projet (le premier à Paris) parmi ses collaborateurs et le communiqua également à la Délégation britannique. Il reçut une série d'observations critiques, entre autres de M. Robert Lansing, du général Tasker H. Bliss, ainsi que du juriste de la Délégation américaine, M. David Hunter Miller. Dans ses «Comments and Suggestions regarding the Covenant», remis à Wilson, le 1.8 janvier 1919, M. David Hunter Miller approuvait l'article supplémentaire VI concernant les minorités ethniques ou nationales et ne proposait aucune modification à son sujet. Il jugeait cependant nécessaire de faire remarquer qu'un «traitement général est impossible» et «qu'il est impossible, par exemple, d'admettre que toutes les minorités de race puissent obtenir le droit que leur langue soit employée dans des documents officiels». Il ajoutait également qu'il y aurait lieu de compléter l'article par «des dispositions plus détaillées variant pour chaque cas selon les conditions et cela, non seulement pour ce qui concerne les nouveaux Etats, mais aussi quant à quelques-uns des anciens, tels que la Bulgarie»⁷.

Dans une seconde note (paper) sur le projet de Wilson, rédigée à peu près à la même époque, M. David Hunter Miller soulignait que «le Traité de Berlin comprenait des dispositions plus rigoureuses pour la protection des minorités que celles figurant au dernier paragraphe du projet et que les massacres et cruautés commis pendant les années postérieures à 1878, en Macédoine et dans d'autres parties de l'Empire turc, sont une preuve de leur efficacité»⁸.

Sur la base des diverses propositions et critiques qu'il avait reçues, Wilson remania alors, pour la seconde fois, son projet et, comme résultat, fut établi, le 20 janvier 1919, un nouveau projet - le deuxième à Paris ou le troisième en général. L'article supplémentaire ci-dessus analysé concernant les minorités ethniques ou nationales fut littéralement reproduit dans le nouveau projet ; il fut seulement complété dans ce sens qu'un engagement spécial devait être demandé non seulement aux Etats nouveaux, mais encore «à tous les Etats qui solliciteraient leur admission au sein de la Société des Nations». Il n'est pas difficile de reconnaître dans cet amendement l'influence de l'observation de M. David Hunter Miller, notamment en ce qu'il exigeait que la protection des minorités s'étendît non seulement aux Etats nouveaux, mais aussi à une partie des anciens.

Outre cet article VI, nous trouvons encore dans le troisième projet un nouvel article VII, consacré spécialement à la liberté et à l'égalité religieuses. Cet article est ainsi rédigé : «Reconnaissant dans la persécution et l'intolérance religieuses une source féconde de guerres, les Puissances signataires du présent sont d'accord que la Société des Nations demandera à tous les nouveaux Etats et à tous ceux qui solliciteront leur admission dans son sein la promesse qu'ils n'édicte-

¹ Georges Scelle. L'élaboration du Pacte, dans l'ouvrage de P. Munch, Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, Tome I, Copenhague, 1923, p. 77.

² Philip Barker. The Making of the Covenant from the British point of view, dans P. Munch, op. cit., Tome II, Copenhague, 1924, p. 53.

³ Walter Schücking und Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, Zweite Auflage, Berlin, 1924, p. 11, 125.

⁴ Charles Dupuis. Liberté des voies de communication. Relations Internationales, dans le Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1924, Tome II de la collection, Paris, 1924, p. 399 : «Les dispositions concernant la protection des minorités semblent dues à des initiatives israélites, en vue de sauvegarder, dans le triomphe des nationalités et contre les excès possibles du nationalisme, les membres d'une nationalité qui se trouvait en minorité partout».

⁵ Dr Mirosław Gonsiorowski, Société des Nations et Problème de la Paix, Paris, 1927, vol. II, p. 57.

⁶ Des idées concernant la protection des minorités se trouvaient du reste aussi dans l'opuscule du général J. C. Smuts : *The League of Nations. A practical suggestion*.

Il énumère certains principes qu'il considère comme «vitaux » pour garantir la paix future du monde. Parmi ces principes, il fait figurer : « le principe des nationalités contenant les idées de liberté et égalité politiques ; le principe d'autonomie qui est celui des nationalités appliqué à des peuples n'étant pas encore aptes à mener une vie d'Etat complètement indépendante ; le principe de la décentralisation politique qui empêchera la nationalité la plus forte d'anéantir l'autonomie plus faible... » Un peu plus loin, le général Smuts dit encore d'une façon plus claire que la Société des Nations devra veiller à ce que « les petites minorités ethniques ne soient pas opprimées dans les plus grandes autonomies ou organismes ». Voir : J. C. Smuts. *The League of Nations. A practical suggestion*, London, 1918, p. 26, 28, 29.

⁷ David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, New-York, London, 1928, vol. II, p. 91.

⁸ Ibid., vol. I, p. 47. David Hunter Miller mentionne aussi la protection des minorités dans un autre passage de ses *Comments and Suggestions regarding the Covenant* ; en critiquant l'article 3 du projet wilsonien concernant les remaniements de frontières, Miller fait ressortir que «comme le tracé des frontières, conformément aux conditions ethniques et sociales, est, dans maints cas, une impossibilité, la protection des droits des minorités et l'acceptation d'une telle protection par les minorités constitue la seule base pour une paix durable». Voir : D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 53.

ront aucune loi interdisant ou entravant le libre exercice de la religion et qu'ils n'établiront aucune distinction ni en droit, ni en fait à l'égard de ceux qui pratiquent une foi, religion ou croyance quelconque dont l'exercice n'est pas incompatible avec l'ordre et les principes publics de morale».

Ray Stannard Baker estime que cet article est dû à l'inspiration de Wilson lui-même et a sa source dans la tradition américaine spécifique. «Les Juifs n'avaient cessé de répéter qu'ils ne voulaient pas être considérés comme un corps religieux ; la clause concernant les minorités ethniques satisfaisait leurs principales revendications ; mais il se pourrait que cette clause ait suggéré la suivante, surtout comme un moyen de soulever de telles questions dans des Etats autres que les Etats nouveaux» (R. S. Baker, op. cit., vol. I, p. 230).

Wilson crut tout d'abord que son troisième projet servirait de base pour les travaux de la Conférence de la Paix. Mais trop grandes étaient les divergences entre ses propositions et le point de vue britannique tel qu'il s'était exprimé dans le projet préparé le 20 janvier 1919, après une série de remaniements, par Lord Robert Cecil, pour qu'on consentît à admettre le projet de Wilson comme base des délibérations. Parmi les questions au sujet desquelles les projets britannique et américain divergeaient, figuraient aussi les «articles supplémentaires» VI et VII de Wilson, concernant les minorités ethniques ou nationales, ainsi que la liberté et l'égalité religieuses.

Entre les deux Délégations commencèrent alors des négociations longues et difficiles à l'effet d'arriver à une entente sur toutes les questions ayant suscité des divergences d'opinion. Le 25 janvier 1919, des conversations officielles eurent lieu entre M. David Hunter Miller et Lord Robert Cecil. Le résultat en fut l'établissement d'un «projet Cecil-Miller» du 27 janvier. L'article VII concernant la liberté religieuse y subsista sans modification. Par contre, l'article VI relatif aux minorités ethniques ou nationales fut réservé. «Les Anglais - écrivait M. David Hunter Miller le 27 janvier 1919 au Président Wilson, - «suggèrent pour le moment le retrait de cet article jusqu'à ce que les dispositions spéciales à inclure dans les traités territoriaux puissent être examinées»¹.

Le 31 janvier eut lieu une délibération entre le Président Wilson, Lord Cecil, le général Smuts, le colonel House et M. David Hunter Miller. Il fut entendu que le lendemain les juristes des deux délégations - Sir C. J. B. Hurst et M. David Hunter Miller - se rencontreraient pour chercher une solution aux questions au sujet desquelles subsistaient encore des divergences de vues.

Le 2 février 1919, le travail de MM. Hurst et Miller était achevé et un nouveau projet prit naissance, celui connu sous le nom de «projet Hurst-Miller». L'article VI concernant les minorités ethniques ou nationales au sujet duquel aucune décision n'avait été prise précédemment lors des négociations avec Lord Cecil fut maintenant entièrement supprimé. Quant à l'article VII concernant la liberté religieuse, le représentant britannique l'approuva encore une fois. Il devint l'article 19 du projet et, après avoir subi une légère modification, il disait : «Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord de ne faire aucune loi interdisant le libre exercice des cultes ou y mettant entrave et de n'établir aucune distinction de droit et de fait à l'égard des personnes qui pratiqueraient une religion spéciale ou une croyance ne portant pas atteinte à l'ordre public ou aux principes publics de morale».

Wilson n'était pas très satisfait des propositions «Hurst-Miller», et, le jour même où il les avait reçues, il établit un nouveau projet - le troisième à Paris et le quatrième en général - qui fut publié le lendemain 3 février. Nous y retrouvons les articles VI et VII de son ancien projet, sans aucun amendement ni modification, ce qui montre clairement que Wilson ne consentait pas à la suppression de l'article VI concernant les minorités ethniques ou nationales, opérée par MM. Hurst et Miller.

Or, ce projet révisé ne devait cependant pas, ainsi que Wilson le désirait (Ibid., vol. I, p. 75, 130), être reconnu comme la base des travaux de la Commission spéciale que la séance plénière de la Conférence de la Paix du 25 janvier 1919 avait entre temps chargée de la préparation du Pacte de la Société des Nations.

C'est le projet «Hurst-Miller» qui fut adopté comme charpente des délibérations de cette Commission.

Nous voyons de la sorte que, lorsque la Commission de la Société des Nations, créée par la Conférence de la Paix, se mit au travail, le projet du Pacte de la Société des Nations qu'elles avait sous les yeux ne contenait qu'une disposition spéciale concernant la liberté et l'égalité religieuses. Il est intéressant de rappeler à ce sujet que dans les projets officiels du Pacte soumis à la Conférence de la Paix par les gouvernements français et italien, le problème des minorités ne fut effleuré dans aucun article (Voir le texte des projets dans D. H. Miller, op. cit., vol. II, p. 238-255, 403-422).

Du 3 au 13 février 1919, eurent lieu les premières délibérations de la Commission et au cours de ces séances fut aussi décidé le sort de l'article ci-dessus mentionné, dit «article religieux».

¹ Voir : D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 60. A la même époque environ, le membre de la délégation britannique Lord Eustace Percy avait élaboré un projet où il essayait de faire un amalgame du troisième projet wilsonien du 20 janvier et du projet britannique de la même date. En ce qui concerne l'article VI, Lord Percy déclare que le «projet britannique a l'intention de réserver la question des minorités ethniques et nationales à l'effet d'être réglée dans les traités territoriaux». Il justifie son idée en disant que, «dans certains cas, ces minorités demanderont une garantie d'un traitement à part dans des matières telles que les langues d'enseignement dans les écoles, alors que, dans d'autres, elles demanderont un traitement égal qui leur est garanti par cet article VI». Lord Percy croit, également, qu'il sera peut-être possible «de trouver dans les traités territoriaux un moyen propre à faire du règlement de ces questions une action conjuguée des Etats directement touchés, ainsi, par exemple, par une commission permanente de ces Etats avec un président impartial, et qu'il est douteux que l'intervention des grandes puissances, par l'insertion d'une disposition générale dans le Pacte de la Société des Nations, conduise à faciliter le travail de telles commissions régionales. C'est pourquoi il semble préférable de supprimer, quant à présent, l'article VI jusqu'à ce que l'on en arrive à l'évidence qu'il soit impossible de traiter ces questions de façon adéquate dans les traités territoriaux». En ce qui concerne l'article VII, auquel Lord Robert Cecil, comme nous l'avons vu, avait donné son consentement, Lord Percy croit qu'il serait préférable de le supprimer également : «Pour des Etats nouveaux et indépendants, c'est une matière de gouvernement intérieur qu'il est presque impossible, pour la Société des Nations, de contrôler ou de réaliser». Voir : D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 55 ; vol. II, p. 129-130.

Grâce au livre de M. D. Hunter Miller, cité déjà précédemment à plusieurs reprises, *The Drafting of the Covenant*, où ont été publiés, pour la première fois, les procès-verbaux des séances de la Commission de la Société des Nations, nous connaissons maintenant tous les détails des débats qui eurent lieu au sujet de cet article, ainsi que les motifs qui déterminèrent sa suppression¹.

Pour la première fois, l'article fut examiné à la sixième séance de la Commission du 8 février 1919. Après que Wilson eut donné lecture, en sa qualité de président, de l'article 19 du projet «Hurst-Miller», Lord Robert Cecil proposa un autre texte ainsi conçu : «Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant dans la persécution et l'intolérance religieuses des sources fertiles de guerre, sont d'accord pour déclarer que la Société des Nations a le droit de s'intéresser aux commotions politiques qui en découlent et dans le cas où le Comité exécutif trouvera que la paix mondiale est menacée par l'action illibérale du gouvernement d'un Etat à l'égard de ceux qui confessent une foi, religion ou croyance quelconque, les Hautes Parties Contractantes autorisent le Comité à faire des représentations ou à prendre les mesures qui mettront fin à l'abus en question».

Le Président Wilson fait alors remarquer que l'article 19 était motivé par le désir d'empêcher, dans l'avenir, toute persécution et toute guerre religieuse. M. Hymans (Belgique) craint qu'un abus puisse être fait du mot «intolérance» et que l'on puisse s'en autoriser pour faire appel à la Société des Nations et la faire juge de réclamations de partis politiques contre leurs gouvernements. M. Orlando (Italie) constate qu'il faut être très prudent dans la rédaction d'un tel article afin d'éviter qu'il ne se trouve en conflit avec la constitution de certains Etats. M. Batalha Reis (Portugal) fait observer que toutes les fois qu'une religion d'Etat cesse de l'être, ses adhérents se considèrent ipso facto comme persécutés. M. Léon Bourgeois (France) rappelle que les hypothèses prévues dans l'article en discussion étaient visées déjà par l'article 9 (par la suite l'article 11), qui parle des événements intérieurs susceptibles de troubler la paix. Après une courte intervention de M. Venizelos (Grèce), il est décidé de renvoyer l'article au comité de rédaction.

La séance suivante de la Commission - la septième - eut lieu le lendemain, 10 février, avant midi. Le comité de rédaction avait, entre temps, préparé un nouveau texte de l'article «religieux», texte qui était inspiré plutôt par la dernière proposition de Sir Robert Cecil que par la formule du projet «Hurst-Miller» : «Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant dans la persécution religieuse une cause fréquente de guerre, s'engagent solennellement à la faire disparaître de leurs territoires, et autorisent le Comité exécutif, dans tous les cas où celui-ci jugera que la paix mondiale se trouvera par là menacée dans un Etat quelconque, à faire les représentations où à prendre les mesures nécessitées par les circonstances».

Le nouveau texte du comité de rédaction ne fut pas très bien accueilli au sein de la Commission et suscita une sérieuse discussion. Le Président Wilson fit alors une nouvelle proposition. La traduction littérale de l'article proposé, tel qu'il figure dans le procès-verbal anglais de la séance est la suivante : «Les Hautes Parties Contractantes conviennent de n'édicter aucune loi interdisant ou intervenant dans le libre exercice des cultes ; elles décident de ne pas permettre que la pratique de croyances, religion ou opinions, dont l'exercice ne pourrait troubler l'ordre public ou la morale, vienne mettre entrave à la vie, à la liberté ou à la recherche du bonheur de leur peuple».

Comme on le voit, ce texte n'est pas tout à fait clair et, dans sa partie finale, même quelque peu illogique. M. David Hunter Miller (*Ibid.*, vol. I, p. 196) souligne qu'il est impossible de supposer que Wilson ait rédigé ce texte, car il était un maître de la langue anglaise. L'idée de la proposition de Wilson est traduite d'une façon beaucoup plus juste par le texte français tel qu'il se trouve dans le procès-verbal français de la séance : «Les Hautes Parties Contractantes décident qu'elles ne permettront pas que leurs citoyens adhérents d'une foi, religion ou croyance quelconque, qui ne porte pas atteinte à l'ordre ou aux mœurs publiques, soient pour cette raison inquiétés dans leur vie, leur liberté et leur poursuite du bonheur».

La proposition du Président Wilson fut soutenue par M. Léon Bourgeois, qui fit remarquer que l'article ne faisait que confirmer le principe proclamé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : «Nul ne peut être inquiété à raison de ses opinions ou de ses croyances». Sur ce, le débat prit fin et la Commission adopta la proposition du Président Wilson.

Dans la huitième séance de la Commission du 11 février, on termina la discussion, en première lecture, du projet du Pacte et il fut décidé de nommer un comité comprenant MM. Robert Cecil, Larnaude, Venizelas et Vesnitch. Ce comité devait, sur la base des modifications et amendements proposés, procéder à la rédaction du projet. Le surlendemain, le comité avait achevé son travail. Quant à l'article «religieux», le comité était arrivé à la conclusion que, tenant compte des complications que présentait cette question, il serait préférable de le supprimer complètement. Mais, pour le cas où la Commission serait absolument d'avis qu'une telle clause dût être insérée, le comité suggérait la rédaction suivante : «Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion, dont la pratique n'est pas incompatible avec l'ordre public et les mœurs, et que, dans leurs juridictions respectives, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite du bonheur en raison de son adhésion à une telle croyance, religion ou opinion».

Dans le nouveau projet du comité, l'article «religieux» est devenu le 21^e au lieu du 19^e et, quant au fond, il n'était qu'une amélioration de la proposition du Président Wilson du 10 février.

Le 13 février 1919, l'après-midi, à la dixième séance de la Commission, l'article vint de nouveau en discussion, en deuxième et dernière lecture.

Au début de la séance, le colonel House fit connaître que le Président Wilson, ne pouvant prendre part à la réunion, attachait une importance toute particulière à l'insertion de l'article concernant les liberté et égalité religieuses. M. Larnaude (France) déclara qu'il appréciait l'importance qu'il y avait à proclamer l'inviolabilité de la conscience humaine et des

¹ Voir : *Ibid.*, vol. I, p 191, 195-196, 221, 267-269 ; vol II, p. 237, 273-274, 276, 282-283, 307, 315, 323-325, 403, 441, 443-444, 449-452, 455, 486-489.

manifestations du culte. Mais après examen de la question dans le comité de rédaction, il était d'accord avec Lord Robert Cecil que la rédaction de ces considérations était si difficile qu'il valait mieux supprimer l'article. Les préoccupations du Président Wilson se référaient certainement à des pays de l'Europe orientale où de tels incidents sérieux s'étaient réellement produits ; en l'occurrence, il s'agissait cependant surtout de pays où la liberté de culte et de conscience était garantie. Néanmoins, comme le Président Wilson insistait sur l'insertion de cet article, il n'était pas désireux d'en demander l'abrogation.

M. Batalha Reis (Portugal) fit remarquer que sa longue résidence dans quelques pays de l'Europe orientale l'avait convaincu que les luttes que l'on croit être des luttes religieuses sont presque toujours des luttes de race. Les Juifs qui en Russie et en Pologne se convertissent au christianisme, ne cessent pas pour cela, eux et leurs descendants, d'être haïs et persécutés.

Lord Robert Cecil, président de la séance, fit observer que, comme le Président Wilson désirait spécialement l'inclusion de l'article dans le texte, et comme la Commission l'avait agréé en principe, il ne croyait pas qu'on pût le supprimer.

Après Lord Robert Cecil, c'est le délégué japonais, M. le baron Makino, qui prit la parole ; il proposa d'adjoindre à l'article un second alinéa concernant l'égalité des races, considérant «que les questions de religion et de race pourraient être traitées simultanément».

La proposition du baron Makino introduisit dans les débats ultérieurs une certaine obscurité et l'on ne savait plus en général si l'on discutait l'article «religieux» ou la proposition japonaise.

Après que Lord Robert Cecil et M. Wellington Koo, délégué chinois, eurent pris position à ce sujet, M. Venizelos proposa formellement à la Commission de supprimer complètement cet article. Il motiva sa proposition par le fait que la question était très délicate et se heurtait à des difficultés insurmontables ; que, d'autre part, la question de race et de religion serait certainement réglée dans l'avenir par la Société des Nations. La majorité des membres de la Commission se rallia à la manière de voir de M. Venizelos et la proposition de celui-ci fut, en effet, adoptée. M. David Hunter Miller raconte (Ibid., vol. I, p. 269) que seuls le Brésil, la Chine et la Roumanie étaient favorables à l'article ; comme on peut cependant le constater par le discours de M. Orlando, à la séance du 14 avril 1919 (Ibid., vol. II, p. 390), l'on doit y ajouter l'Italie également.

Après que la décision fut adoptée, le colonel House déclara qu'il en ferait part au Président Wilson et que si celui-ci n'y donnait pas son consentement, on serait obligé de convoquer une nouvelle réunion. En tout cas, il réservait le droit du Président Wilson de soulever, de nouveau, cette question au sein de la Conférence.

Comme nous le voyons, la résolution du 13 février concernant la suppression de l'article «religieux» se trouvait en connexion étroite avec l'exposition devant la Conférence du problème de l'égalité des races.

La Commission savait parfaitement que cette question n'était susceptible de provoquer que des divergences d'opinion sérieuses au sein de la Conférence et elle avait pensé qu'en supprimant l'article «religieux», elle se débarrasserait ainsi du même coup de toutes discussions ultérieures du problème de l'égalité des races. C'est l'opinion de David Hunter Miller (Ibid., vol. I, p. 269).

C'est aussi l'avis du colonel House, ainsi qu'il ressort d'une note qu'il porta, le jour même, sur son agenda¹. Cela se dégage aussi d'une façon particulièrement évidente du discours que M. Venizelos a tenu, plus tard, dans la séance du 11 février 1919, dans laquelle la Délégation japonaise a renouvelé sous une autre forme sa proposition relative à l'égalité des races. Lui - Venizelos - était responsable de la disparition de l'article du Pacte concernant la liberté religieuse. Il avait pensé que si cet article était rejeté, les difficultés relatives à la question de race seraient également éliminées. Maintenant, la question réapparaissait sous un autre jour. Si l'on acceptait l'amendement japonais et si celui-ci était inséré dans le préambule, on devrait également y inclure une clause concernant la liberté religieuse (D. H. Miller, op. cit., vol. II, p. 390-391).

Certes, il n'était pas trop difficile à la Commission de sacrifier cet article qui, du reste, est le seul qui fût supprimé dans le projet «Hurst-Miller». La plupart des membres de la Commission s'étaient, d'ailleurs, dès le premier moment, comportés assez froidement, sinon tout à fait négativement, à l'égard de cette disposition. De plus, il convient de ne pas oublier que le Président Wilson n'a pas participé personnellement à la séance du 13 février. Or, en son absence, il a été, sans nul doute, plus aisé à la Commission d'adopter sa décision. Il est vrai que le colonel House avait réservé le droit du Président Wilson de soulever de nouveau cette question, mais, comme nous le savons, Wilson a encore, ce jour même, donné son approbation à la décision prise. Il a, vraisemblablement, cru lui aussi que, par la suppression de cet article, on éviterait toute discussion concernant le problème des races, qu'il considérait comme indésirable, voire nuisible.

La décision du 13 février est ainsi demeurée en vigueur et le texte définitif du Pacte de la Société des Nations ne contient donc aucune trace de l'article concernant les libertés et égalités religieuses.

Nous avons déjà pu constater que, en corrélation très étroite avec l'article «religieux», fut soulevée et examinée à la Conférence de la Paix la question de l'égalité des races - problème important et épineux de la politique mondiale.

Il ne serait pas superflu de s'arrêter ici brièvement sur la teneur de la proposition du Japon et sur la lutte menée par la Délégation de paix de ce pays en faveur de l'adoption de cette proposition².

La question fut soulevée pour la première fois à la séance de la Commission de la Société des Nations du 13 février 1919³. Le délégué japonais, le baron Makino, proposa d'insérer dans le pacte de la Société des Nations, comme addition

¹ The Intimate papers of Colonel House. Arranged as a narrative by Charles Seymour. Volume IV. The ending of the War. June 1918-November 1919. London, 1928, p. 325.

² Pour plus de détails, ainsi que pour le texte exact de tous les discours, voir D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 183-184, 201, 210-211, 268, 461-466 ; vol. II, p. 323-325, 387-392, 486-489, 573-574, 702-704.

³ Ainsi que D. Hunter Miller le fait observer, on était au courant de la proposition japonaise déjà une semaine avant qu'elle ne fût officiellement formulée. Du reste, au cours de la huitième séance de la Commission de la Société des Nations du 11 février, le baron Ma-

à l'article «religieux» un second alinéa, consacré à la question des races, stipulant que : «l'égalité des nations «étant un principe fondamental de la Société des Nations, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'accorder, aussitôt que possible, à tous les étrangers, nationaux des Etats, membres de la Société, un traitement juste et égal à tous les points de vue, sans faire aucune distinction en droit ou en fait, à raison de leur race ou de leur nationalité». Dans un grand discours pénétré de «réflexions idéologiques et démocratiques», le baron Makino cherchait à justifier sa proposition. Les animosités de races et de religions ont toujours constitué une source féconde de troubles et de guerres parmi les différents peuples à travers l'histoire et ont conduit à des excès déplorables. Comme la question des races se trouve être une difficulté constante qui peut devenir aiguë et dangereuse à tout moment dans l'avenir, il était désirable que toutes précautions soient prises dans le Pacte pour régler ce sujet. Il se rendait parfaitement compte des difficultés s'opposant à la réalisation du principe contenu dans la proposition, mais il ne croyait pas qu'elles fussent insurmontables, si l'on attachait une importance suffisante aux sérieuses divergences de vues susceptibles de surgir entre les peuples à cet égard. Ce qui paraissait impossible auparavant, était maintenant sur le point d'être réalisé - la création de la Société des Nations en était un exemple notable. L'amendement avait été rédigé très prudemment et l'on ne songeait pas à proposer ici une réalisation immédiate d'une égalité idéale de traitement entre les peuples.

L'amendement énonçait simplement le principe d'égalité et laissait aux chefs responsables des Etats membres de la Société le soin de l'appliquer. En un sens, cet amendement pouvait être regardé comme une invitation aux gouvernements et aux peuples à examiner de plus près et plus sérieusement la question et à trouver un moyen acceptable de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent jusqu'à présent les différents peuples. Si l'indépendance et l'intégrité politique de l'un des membres de la Société des Nations étaient menacés par une guerre, une ou plusieurs nations, convenablement placées, devaient être préparées à prendre les armes contre l'agresseur. Cela impliquait qu'un citoyen d'une de ces nations devait être prêt au besoin à défendre de sa propre personne les autres peuples et cela ne sera possible que si chacun sent qu'il est placé sur un pied d'égalité avec le peuple qu'il entreprendra de défendre, au péril de sa propre vie.

L'amendement japonais fut appuyé par le représentant chinois, M. Wellington Koo, qui, en règle générale, se comportait toujours, lors de la Conférence de la Paix, avec beaucoup de circonspection à l'égard de toute proposition émanant de la Délégation japonaise.

La question que la Délégation japonaise avait soumise à la Commission était, sans nul doute, un sérieux problème intéressant l'humanité et touchait au grand principe de l'égalité de tous les hommes. Mais c'était, en même temps, une question pratique et, dans un certain sens, économique aussi. Derrière elle se dissimulait le problème de l'immigration des Japonais aux Etats-Unis d'Amérique et aux Dominions britanniques, question qui suscitait de tous temps dans ces pays les plus grandes susceptibilités et inquiétudes.

C'est pourquoi le représentant britannique, Lord Robert Cecil, s'empressa de faire remarquer que la proposition japonaise soulevait, en ce qui concerne l'Empire britannique, des problèmes extrêmement complexes ; qu'elle présentait un caractère de controverse et que, malgré la noblesse de la pensée qui inspirait le baron Makino, il serait plus sage, pour le moment, de surseoir à l'examen de la question.

A la suite de cette intervention, la Commission de la Société des Nations passa outre à la proposition japonaise.

Le lendemain, 14 février 1919, eut lieu, comme on le sait, la troisième séance plénière de la Conférence de la Paix. Le Président Wilson présenta le projet du Pacte de la Société des Nations dans la forme sous laquelle il avait été élaboré par la Commission. A cette séance, le baron Makino jugea nécessaire d'observer qu'il se réservait le droit de faire une certaine proposition lors d'une phase ultérieure de la discussion de ce projet, proposition qu'il avait eu déjà le privilège de soumettre à la Conférence et pour laquelle il solliciterait la considération bienveillante et attentive des distingués délégués des nations représentées.

Profitant de la présence du Président Wilson aux Etats-Unis, l'ambassadeur japonais à Washington lui remit, le 4 mars, c'est-à-dire un jour avant le second départ de Wilson pour l'Europe, une note où il le pria instamment, au nom du gouvernement japonais, de soutenir la «juste et équitable proposition» du Japon (R. S. Baker, op. cit., vol. II, p. 236).

Le 11 avril 1919, lors du nouvel examen par la Commission du projet du Pacte adopté à la séance plénière de la Conférence du 14 février, le baron Makino souleva de nouveau la question, quoique cette fois sous une forme plus atténuée. Il ne défendait plus sa proposition précédente, se bornant simplement à demander que le préambule du Pacte de la Société des Nations, mentionne expressément «l'acceptation du principe de l'égalité des nations et du juste traitement de leurs nationaux».

Dans un grand discours bien préparé et impressionnant, le baron Makino développa, une fois encore, et motiva le point de vue japonais ; son amendement n'avait pas pour but de permettre une ingérence dans les affaires intérieures d'une nation quelconque, il établissait seulement un principe directeur pour les relations internationales futures. Cette proposition ne satisfaisait pas entièrement les désirs des Japonais, mais c'était une tentative de concilier les points de vue des différents peuples.

kino avait déclaré expressément qu'il se réservait le droit de faire certaines propositions d'amendement lors de la deuxième lecture du projet (D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 210-211).

D. Hunter Miller raconte aussi que, le 9 février, étant en train de discuter avec le colonel House, sur la proposition japonaise, Lord Balfour s'approcha d'eux et une discussion générale sur cette matière s'engagea entre le colonel House et Lord Balfour. Le premier montra à Lord Balfour un mémorandum qui débutait par le principe extrait de la Déclaration d'Indépendance, que tous les hommes sont nés égaux. Lord Balfour dit alors que c'était une proposition du XVIII^e siècle qu'il ne considérait pas comme juste. Il estimait que si, dans un certain sens, il était exact que tous les hommes d'une nation déterminée étaient nés égaux, un homme de l'Afrique Centrale n'était pas né égal à un Européen. Le colonel House répondit qu'il ne voyait pas comment la politique pratiquée en matière d'immigration à l'égard des Japonais pouvait être poursuivie. C'était un peuple qui allait en croissant et tout son territoire était utilisé. Il devait avoir des débouchés où immigrer. Lord Balfour déclara alors qu'il éprouvait une grande sympathie pour cette façon de voir. (D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 183.)

Lord Robert Cecil prend le premier la parole. Il se prononce contre la proposition. Ainsi que David Hunter Miller le fait remarquer, Lord Robert Cecil «sentait lui-même qu'il accomplissait une tâche difficile et désagréable» (D. H. Miller, op. cit., vol. I, p. 461). Il a reçu des instructions de son gouvernement de ne pas adopter la proposition japonaise¹, bien que personnellement il soit tout à fait d'accord avec l'idée de la Délégation japonaise. Le gouvernement britannique conçoit l'importance de la question des races, mais la solution de ce problème ne saurait être donnée par la Commission sans porter atteinte à la souveraineté d'Etats membres de la Société des Nations. De deux choses l'une : ou bien les points que la Délégation japonaise propose d'ajouter au préambule sont vagues et inefficaces ou bien ils ont une signification pratique. Dans le dernier cas, ils ouvrent la voie à une controverse sérieuse et à l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres de la Société des Nations. Il est maints devoirs qui incombent aux Etats sans être expressément mentionnés au préambule. Ainsi, par exemple, le droit incontestable de la liberté religieuse. Le Japon aura un siège permanent au Conseil de la Société des Nations et ce fait le mettra sur un pied de parfaite égalité avec toutes les autres grandes puissances. Ceci étant, il sera toujours possible au Japon de soulever la question de l'égalité des races et des nations devant le Conseil de la Société des Nations lui-même.

C'est le second délégué japonais, le vicomte Chinda, qui répondit brièvement aux objections soulevées par Lord Robert Cecil. Il ne s'agissait pas - dit-il - de la question des races ou de l'immigration ; la Délégation japonaise ne demandait rien d'autre que la reconnaissance du principe de l'égalité des nations et d'un juste traitement de leurs nationaux. L'opinion publique japonaise toute entière soutenait cette proposition ; il demandait à la Commission de la mettre aux voix. Si l'amendement était rejeté, ce serait une indication pour le Japon que l'égalité des membres de la Société des Nations n'était pas reconnue et, comme résultat, la nouvelle organisation deviendrait très impopulaire auprès du peuple japonais. Le vicomte Chinda laissait même entendre que, dans ce cas, il se pourrait que le Japon ne devint pas membre de la Société des Nations.

La proposition japonaise fut soutenue par l'Italie (M. Orlando), la France (MM. Bourgeois et Larnaude), la Grèce (M. Venizelos), la Tchécoslovaquie (M. Kramar) et la Chine (M. Koo).

Quant au point de vue du Président Wilson, il estimait que, bien que l'égalité de toutes les nations fût l'un des principes fondamentaux de la Société des Nations, il était peut-être néanmoins plus opportun de ne pas introduire cette disposition dans le préambule du Pacte. Nul ne niait ce principe, la difficulté ne consistait pas dans l'adoption d'une décision au sein de la Commission, mais dans la discussion qui serait certainement provoquée en séance plénière. La Société des Nations reconnaissait non seulement l'égalité de tous les Etats, mais son Pacte contenait aussi des dispositions pour la défendre en cas de danger.

Après les paroles de Wilson, le baron Makino déclara qu'il ne désirait pas poursuivre une discussion stérile. Il demandait, en conséquence, de passer aux votes. Mise aux voix, la proposition japonaise obtint 11 voix sur 17. Pour la proposition votèrent le Japon, la France et l'Italie (chacun de ces pays 2 voix), le Brésil, la Chine, la Grèce, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie. Aucun vote négatif n'eut lieu, de sorte que le Président Wilson et le colonel House, ainsi que Lord Robert Cecil et les représentants du Portugal, de la Pologne et de la Roumanie ne votèrent pas. Quint à M. Hymans et au général Smuts, ils étaient absents.

Le vote acquis, le Président Wilson déclara que la proposition japonaise devait être considérée comme non adoptée. Sur l'observation de M. Larnaude qu'à proprement parler la grande majorité de la Commission s'était prononcée pour la proposition, Wilson répliqua qu'en l'espèce, l'unanimité était nécessaire ; que, dans certains cas, les délégués français avaient, il est vrai, formulé des réserves, mais ils avaient toujours déclaré qu'ils n'insisteraient pas sur leurs objections ; qu'il était également vrai qu'en ce qui concerne le siège de la Société des Nations, une décision avait été prise non à l'unanimité, mais à la majorité des voix, mais alors on était obligé de prendre une résolution quelconque, tandis que la question se posait autrement maintenant, la proposition japonaise rencontrant une opposition manifeste. Or une telle décision ne pouvait être adoptée qu'à l'unanimité.

Lord Robert Cecil souligna de nouveau qu'il serait mieux que le Pacte restât muet sur cette question de droit ; le silence éviterait beaucoup de discussions. Le Président Wilson déclara définitivement que l'amendement japonais n'avait pas été adopté. Il clôtura les débats par les paroles suivantes : «Je ne crois pas que quiconque soit porté à interpréter un jour le résultat de la discussion de ce soir comme un rejet de notre part du principe de l'égalité des nations». Le baron Makino pria alors que le procès-verbal de la séance mentionnât expressément le nombre des voix exprimées pour sa proposition et il déclara qu'il soulèverait de nouveau la question à la première occasion.

Le 28 avril 1919, lors de la cinquième séance plénière de la Conférence de la Paix, le baron Makino exprima - une fois de plus - dans un long discours, le plus profond regret de la Délégation japonaise que la Conférence de la Paix n'ait pas adopté son amendement et déclara solennellement que les représentants du peuple japonais ne cesseraient de lutter pour le principe juste et humain de l'égalité des races. Telle est l'histoire de la proposition du Japon en faveur de l'égalité des races. En dépit de la lutte énergique et consciente qu'elle mena, la Délégation japonaise ne vit pas ses efforts couronnés de succès. Nous avons déjà vu que la tentative du Président Wilson de garantir dans le Pacte de la Société des Nations les droits des minorités ethniques et nationales et les libertés et égalités religieuses, se heurta, elle aussi, à des difficultés insurmontables. Il avait défendu les articles additionnels VI et VII tant qu'il le put, mais à la fin il dut y renoncer.

Nous avons fait remarquer plus haut qu'aucun des projets du Pacte de la Société des Nations établis par les Puissances alliées et associées n'a touché la question des minorités. Par contre, le projet officiel du gouvernement allemand, remis le 9 mai 1919 à la Conférence de la Paix, contenait un article spécial concernant les minorités. Le chapitre VII du

¹ Ainsi que le Professeur A. B. Keith le raconte, le Président du Conseil d'Australie, M. Hughes, aurait accepté que le préambule contînt une disposition expresse concernant l'égalité, pour les citoyens étrangers qui se trouvaient déjà en Australie, mais pas pour ceux qui pourraient encore y immigrer. Le Japon n'avait pas voulu, pour des raisons compréhensibles, approuver une telle formule. Voir : A. B. Keith, *The British Dominions*, dans H. W. V. Temperley, op. cit., vol. VI, p. 352-353.

projet était consacré à la «protection des minorités» et l'article 54 était ainsi rédigé : «Il sera assuré aux minorités dans les Etats membres de la Société des Nations une autonomie nationale, plus particulièrement en ce qui concerne la langue, l'école, l'église, l'art, les sciences et la presse. Un accord spécial décidera de la réalisation de ce principe, lequel accord disposera notamment de quelle façon les minorités pourront faire valoir leurs droits devant les organes de la Société des Nations»¹.

Quant aux projets du Pacte de la Société des Nations établis par les pays neutres, la protection des minorités ne fut pas mentionnée dans les «principes de la Société des Nations» élaborés par la Commission d'experts officielle hollandaise² pas plus que dans l'«avant-projet de convention sur une organisation juridique internationale» élaboré par les trois comités nommés respectivement par les gouvernements de Danemark, de Norvège et de Suède³. Par contre, la Suisse prêta une grande attention au problème des minorités. Déjà en été 1918, le conseiller juridique du Département politique suisse, le Prof. Max Huber (par la suite membre et, pendant les années 1925-1927, Président de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye), dans son rapport sur les «Problèmes relatifs à la Société des Nations», préparé comme base de discussion pour la Commission Consultative Suisse, s'arrêta en détail sur les conflits de nationalités. Il défend le principe d'une large «autonomie nationale» qui «offre une solution pratiquement réalisable et même la seule solution possible de la question de savoir comment, à des peuples ou fragments de peuples trop éparpillés ou trop peu nombreux pour être aptes à former des Etats indépendants, on peut assurer une indépendance suffisante pour leur permettre de maintenir leur existence culturelle propre. De même que la guerre confessionnelle du XVII^e siècle a pris fin par une paix assurant aux diverses confessions un traitement égal et une tolérance, il est vrai restreinte, de même la guerre de nationalités actuelle, devrait aboutir à la reconnaissance d'un principe analogue de tolérance pour les minorités linguistiques et ethniques. Il sera, à vrai dire, difficile de régler ces questions par un traité de paix, car elles varient de pays à pays. Mais il paraît possible de leur donner, dans le traité de paix, une solution de principe et d'y fixer un délai approprié pour la réglementation de détail réservée aux législations «nationales»⁴.

Dans l'«avant-projet du Pacte Fédéral», préparé par la Commission Consultative en janvier 1919, se trouvait, sous la lettre B, une déclaration solennelle à faire par chaque Etat, à savoir que «l'égalité civile et politique, la liberté de conscience et le libre usage des langues nationales, doivent être garantis à tous».

Le texte même du Pacte Fédéral, ainsi que le Statut Constitutionnel de la Ligue des Nations, comprenant 65 articles, qui y était annexé, ne contenaient cependant aucune disposition concernant les minorités. Dans son rapport à l'Assemblée Fédérale du 11 février 1919, le Conseil Fédéral l'expliquait par le fait que «la systématisation des droits civils et politiques par la Ligue des Nations paraît très difficile en raison de l'extrême diversité des conditions nationales». Le Conseil Fédéral exprimait aussi la crainte que «des stipulations réagissant si profondément sur le droit public interne, pourraient se heurter à des obstacles presque insurmontables qui risqueraient de différer jusqu'à un avenir incertain la réalisation de la Ligue» (Ibid., p. 247, 271-272).

Et six mois environ plus tard, dans son Message à l'Assemblée Fédérale du 4 août 1919, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, le Conseil Fédéral Suisse a encore une fois touché la question des minorités dans le Pacte de la Société des Nations. Il disait à ce sujet : «Une autre lacune du pacte résulte de l'absence de dispositions protégeant les droits civils et politiques, en particulier ceux des minorités linguistiques et confessionnelles. L'oppression de ces minorités a été, au cours des cent dernières années, une des principales causes de guerre. Une délimitation des Etats, basée strictement sur des caractères ethniques, n'étant pas possible, ni même toujours justifiée et opportune, le danger de conflits de ce genre subsistera toujours, si chaque Etat ne suit pas une politique vraiment libérale à l'égard des minorités». Le message signale ensuite que «plus on examine la question, et mieux on voit la difficulté qu'il y a à trouver, pour exprimer le principe dont la justesse n'est pas contestée une formule concrète adaptée à toutes les situations et qui soit politiquement applicable». Encore que le Conseil Fédéral trouve que l'absence d'une telle disposition dans le Pacte de la Société des Nations est explicable, il n'en désigne pas moins cette lacune comme regrettable (ibid., p. 25).

CHAPITRE VIII - LA QUESTION DES MINORITÉS DEVANT LE "CONSEIL SUPRÊME" ET LA CRÉATION DE LA "COMMISSION DES NOUVEAUX ÉTATS ET DE PROTECTION DES MINORITÉS".

Ainsi que nous l'avons vu, l'article additionnel VI concernant les minorités nationales et ethniques qui se trouvait dans les projets du Pacte de la Société des Nations, élaborés par le Président Wilson les 10 et 20 janvier 1919, n'avait pas obtenu, lors des pourparlers entre MM. Hurst et Miller, l'approbation de ce dernier et ne fut pas admis dans le projet établi par eux.

Il va de soi que la question ne pouvait pas être considérée comme réglée par une telle décision. Il ne faut pas oublier que les représentants britanniques qui avaient réclamé la suppression de cet article soulignèrent toujours que ce problème devrait recevoir sa solution dans les traités territoriaux avec les divers Etats.

La Conférence de la Paix s'était chargée de la tâche ardue et de la lourde responsabilité de remanier la carte de l'Europe. Elle ne pouvait aborder ce travail sans se rendre compte que, quels que fussent ses efforts pour créer des Etats purement nationaux, elle n'y réussirait pas et qu'il serait impossible de trouver des frontières politiques coïncidant toujours avec les limites ethnographiques. Bon gré mal gré, d'importantes fractions de différents peuples devraient continuer à vivre en dehors de leurs Etats nationaux, dans la situation de minorités. Ces minorités, il fallait les protéger, il fallait leur

¹ Herbert Kraus und Gustav Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrag, Berlin, 1920, Band I, p. 216.

² Der Völkerbund, herausgegeben von Dr. de Jong van Beek en Donk. Bern, 1919, p. 343 et suiv.

³ La Paix des Peuples, Berne, 1^{ère} année, le 25 mars 1919, p. 500 et suiv.

⁴ Voir : Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), Berne, 1919, p. 215-216.

assurer certains droits, et cela, non seulement pour des motifs élevés de justice et d'équité, mais encore simplement pour des raisons d'utilité et d'opportunité politiques. Voulait-on éviter des guerres à l'avenir, il fallait tout d'abord tarir la source d'où pourraient surgir de nouvelles complications et des perturbations. Il fallait veiller à ce que les minorités fussent heureuses et satisfaites, même dans les cadres d'Etats étrangers, à ce qu'elles acceptassent leur situation et qu'elles ne nourrissent pas, en cachette, le rêve de l'irréductibilité.

Donc, rien d'étonnant si ce furent précisément les commissions territoriales de la Conférence qui se heurtèrent les premières à la nécessité d'une protection spéciale pour les minorités. Ces commissions ne pouvaient cependant pas s'occuper de cette question, n'ayant reçu à ce sujet aucun mandat du Conseil Suprême et le problème s'étant trouvé ainsi complètement en dehors de leur compétence (H. W. V. Temperley, op. cit., vol. V, p. 123, note L).

On pouvait, à vrai dire, s'attendre à ce que la Conférence de la Paix, une fois la décision prise d'éliminer la protection des minorités du Pacte de la Société des Nations, commençât aussitôt à chercher d'autres voies pour réaliser ce principe. Mais, en fait, nous voyons que, plus de deux mois et demi s'écoulèrent avant que la question ne revînt de nouveau sur le tapis.

«Si même les revendications des autres peuples» - lisons-nous dans l'«Histoire de la Conférence de la Paix» de Temperley - «pouvaient ne pas être prises en considération parce que ces peuples appartenaient principalement à des Etats ennemis et qu'à ce moment il n'y avait pas beaucoup de voix pour appuyer des revendications d'Allemands, de Magyars ou de Bulgares, et si même des peuples presque inconnus, tels que les Blanc-Russiens et les Ruthènes, pouvaient être négligés, il existait cependant un peuple qui avait des amis ardents, fidèles et influents.

Les Juifs de l'Europe occidentale et de l'Amérique n'ont jamais cessé de témoigner leur sympathie envers les souffrances endurées par leurs coreligionnaires en Russie et dans les autres pays orientaux ; depuis nombre d'années les associations juives de Grande-Bretagne et des Etats-Unis étaient en correspondance avec les ministères des Affaires Etrangères et les chancelleries d'Europe, cherchant à provoquer un état de choses meilleur. Il était donc inévitable qu'à cette grande assemblée des nations ces associations fussent aussi représentées» (Ibid., p. 122).

Nous avons vu que les populations juives de tous les pays furent en effet représentées à Paris et que leurs délégués se réunirent en une organisation centrale. C'est à juste raison que Ray Stannard Baker a pu écrire que «les Juifs ont maintenu une représentation puissante et ont exercé une activité adroite et féconde» (Ray Stannard Baker, op. cit., vol. II, p. 24).

Ainsi que Manley O. Hudson le raconte, dans son article «La Protection des minorités», la Délégation américaine à la Conférence de la Paix avait, déjà longtemps avant le 1^{er} mai, c'est-à-dire avant le jour où le Conseil Suprême s'est occupé pour la première fois du problème minoritaire, préparé un projet relatif à certaines dispositions qui devaient être proposées pour le traité avec l'Allemagne et qui concernaient les minorités en Pologne. «Grâce, - écrit Hudson, - à l'initiative d'un Comité juif américain, à la tête duquel se trouvaient le Juge Julian W. Mack et M. Louis Marshall, la question de la protection des Juifs avait intéressé le Colonel House»¹.

Le «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix» s'est constitué officiellement le 25 mars 1919. A partir de cette date, commence une activité politique intensive et la brève observation de Hudson se rapporte précisément à cette activité. Que Hudson appelle le Comité juif américain», cela s'explique simplement par le fait que MM. Mack et Marshall - les deux premiers présidents du Comité des Délégations Juives - étaient les délégués du «Congrès Juif d'Amérique».

Entre temps, des semaines s'écoulèrent. La Conférence de la Paix était complètement absorbée dans la préparation du traité avec l'Allemagne. Elle était déjà sur le point de terminer ses travaux et il n'avait guère été question encore du problème des minorités.

Les représentants juifs durent, à ce moment tout particulièrement, monter la garde et veiller à ce que les maîtres du monde n'oublient pas leurs promesses concernant la protection des Juifs et qu'ils les remplissent.

Le 10 avril 1919, les délégués du Congrès juif d'Amérique, qui étaient en même temps les membres dirigeants du Comité des Délégations Juives, rendirent visite au Sous-Secrétaire d'Etat américain M. Robert Lansing, à M. Henry White et au général Bliss et, quelques jours après, aussi au colonel Edward M. House.

Quelques semaines passèrent et le 1^{er} mai 1919, la question fut enfin, après un long intervalle, portée de nouveau à l'ordre du jour de la Conférence de la Paix. Cette fois, elle fut soulevée non pas dans une commission quelconque ou en séance plénière, mais précisément au sein du Conseil Suprême². Et celui qui l'avait mise en avant n'était autre que le Président Wilson en personne. Il se souvenait fort bien de ses tentatives précédentes pour régler la question dans le Pacte de la Société des Nations, et il n'avait pas non plus oublié son entretien ultérieur avec les représentants du Congrès juif à Washington et il tint parole.

Par la façon dont Wilson avait soulevé cette question au Conseil Suprême, on voit, du reste, qu'avant tout, il avait en vue, à ce moment, la protection des Juifs. Le débat qui s'institua à cette occasion au Conseil est des plus instructifs et très caractéristique³.

¹ Manley O. Hudson, «La protection des minorités», dans *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, Paris, 1923, p. 169.

² L'on sait que le Conseil Suprême (Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement) se composait tout d'abord de 10 membres et, depuis le 25 mars 1919, de cinq ou, plus exactement, de quatre («The big Four»), étant donné que le représentant du Japon ne prenait part qu'aux réunions où se traitaient des questions se rattachant à l'Extrême-Orient. Après que le Président du Conseil italien, M. Orlando, eût quitté Paris le 24 avril 1919, le Conseil Suprême se composait généralement de 3 membres (MM. Wilson, Clemenceau et Lloyd George). Voir à ce sujet Ray Stannard Baker, op. cit., vol. II, p. 78, 156, 225 et H. W. V. Temperley, op. cit., vol. I, p. 265, 267.

³ Comme nous l'avons déjà souligné dans l'avant-propos, c'est grâce à l'amabilité de certaines personnalités politiques ayant suivi de très près les travaux de la Conférence de la Paix que nous avons obtenu les renseignements concernant cette séance du Conseil Suprême, ainsi qu'au sujet de toutes les autres séances au cours desquelles la question des minorités avait été touchée. L'authenticité absolue de ces informations ne peut faire l'objet du moindre doute.

Wilson appelle l'attention de ses collègues sur le fait que les persécutions contre les Juifs ont toujours été un élément propre à troubler la paix du monde et que, pour cette raison, il convient maintenant de garantir spécialement les droits des Juifs en Pologne et en Roumanie. Il faudrait, en outre, insérer une disposition de cette nature dans les traités avec d'autres Etats aussi. Sur la remarque de M. Lloyd George que les Polonais se plaignent de ce que les Juifs étaient, pendant la guerre, partisans et de la Russie, et de l'Autriche, et de l'Allemagne, mais non de la Pologne, Wilson répond que ce n'est qu'une conséquence des persécutions et qu'aux Etats-Unis d'Amérique les Juifs sont de bons citoyens.

M. Lloyd George s'empresse de déclarer qu'en Angleterre également les Juifs sont des citoyens fidèles et M. Clemenceau croit, lui aussi, nécessaire de faire la même déclaration au sujet des Juifs français.

Le Président Wilson souligne alors encore une fois la nécessité de faire inclure dans le traité avec l'Allemagne des dispositions pour la protection des Juifs en Pologne. Il rappelle en même temps qu'un grand nombre d'Allemands seront appelés à vivre en Pologne. Après un bref échange de vues, il est décidé de nommer une commission qui aura à s'occuper spécialement de la question des minorités.

Il est intéressant de signaler qu'à peu près à la même époque, la Section économique de la Délégation britannique avait attiré l'attention de la Conférence sur le fait que l'on avait jusque là complètement négligé la question des obligations qu'on devait mettre à la charge des Etats nouveaux en ce qui concerne les conventions internationales, telles que Postes et Télégraphes, Propriété industrielle, Droit d'auteur, etc, ainsi qu'au sujet de la liberté du travail et, en général, du traitement équitable du commerce étranger. La Section fit ressortir que, tant que la paix avec les pays ennemis n'était pas encore signée et que les Etats nouveaux n'étaient pas encore définitivement reconnus, il était possible de leur imposer de pareilles obligations, tandis que, plus tard, ce serait très difficile, sinon impossible.

La proposition de la Section fut prise en considération et la nouvelle commission, qu'on appelle habituellement la «Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités»¹ fut chargée de s'occuper également de ce problème².

A l'origine, la Commission se composait seulement de représentants de la France : MM. Berthelot et Kammerer ; de la Grande-Bretagne : MM. Headlam-Morley et Carr, et des Etats-Unis d'Amérique ; MM. David Hunter Miller et Manley O. Hudson. Ensuite, s'y joignirent M. de Martino et le colonel Gastoldi, comme représentants de l'Italie, et M. Adatci, comme représentant du Japon. Plus tard, le représentant américain fut M. Allen W. Dulles et, à part lui, prenait également part aux travaux le professeur A. G. Coolidge qui venait alors précisément de rentrer d'une mission en Europe orientale. Le Président de la Commission fut M. Berthelot et le Secrétaire M. Carr.

Dans la lettre déjà citée, du 8 juillet 1919, adressée à un groupe de députés français, le ministre français des Affaires Etrangères d'alors, M. S. Pichon, résuma dans les termes suivants la tâche de la Commission : elle était «chargée par le Conseil des Chefs de Gouvernement de fixer les statuts des minorités et de viser spécialement les garanties justifiées par la situation cruelle d'inégalité et d'oppression dans laquelle les minorités juives ont été trop longtemps maintenues dans l'Europe orientale» (Alliance Israélite Universelle, p. 63).

Dans l'histoire de Temperley de la Conférence de la Paix, il est indiqué expressément, à deux reprises, qu'au début la mission de la Commission ne consistait en général qu'à élaborer «deux ou trois clauses garantissant certains droits aux Juifs» (H. W. V. Temperley, op. cit., vol. V, p. 124, 133).

Du reste, le 6 juin 1919 encore, le Président du Conseil des Ministres de Roumanie écrivait, dans une lettre au Président Wilson, que d'après ce qu'il avait compris de l'entretien qu'il avait eu avec lui, et les allusions de M. Clemenceau le lui avaient confirmé, «la cause déterminante de ces stipulations (concernant les minorités) réside dans la question juive»³.

En abordant son travail, la «Commission des Nouveaux Etats et de protection des Minorités» conçut, dès le premier moment, d'une façon large, les tâches qui lui incombait. Aussi, lors du travail préparatoire pour le traité avec la Pologne, qui fut le premier, avait été aussitôt mis sur pied un traité comprenant douze articles, en faveur de toutes les minorités appelées à vivre sur le territoire de l'Etat polonais.

La Conférence de la Paix ne tarda pas à prendre la résolution (suivant en cela la proposition de la Commission), de ne pas se limiter uniquement aux Etats nouvellement créés, tels que la Pologne et la Tchécoslovaquie, mais de garantir également les droits des minorités dans les Etats considérablement agrandis, comme la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce. Déjà au commencement de mai, c'est-à-dire quelques jours à peine après la création de la Commission, le Conseil Suprême adoptait une résolution dans ce sens.

De mai à septembre 1919, la Commission tint 64 séances et il faut reconnaître que jusqu'à ce jour, on ne sait pas grand'chose de ce qui s'y passa. C'est donc à juste raison que quelques historiographes de la Conférence de la Paix font observer que, sur les travaux de cette Commission précisément, on possède bien moins d'informations que sur ceux des autres commissions.

La première tâche de la Commission consistait à préparer les dispositions concernant les minorités quant à la Pologne, dispositions qui devaient être insérées dans le traité avec l'Allemagne. On savait fort bien que, tant que la paix n'était pas encore signée avec l'Allemagne et que l'indépendance polonaise n'était pas encore définitivement et formellement reconnue, il subsistait une possibilité d'imposer à la Pologne certaines obligations concernant le traitement de ses minorités et que, si on laissait passer ce moment, il serait ensuite bien plus difficile, peut-être même tout à fait impossible de le faire. La Commission dut, pour cette raison, précipiter ses travaux. Mais dès qu'elle se mit à l'œuvre et aborda l'examen de la

¹ Le nom officiel de cette Commission était : «Commission des Nouveaux Etats». La plupart des auteurs la dénomment cependant : «Commission des Nouveaux Etats et de protection des Minorités» et nous suivons leur exemple. Voir, entre autres, Manley O. Hudson, article cité dans *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, p. 170.

² Nous ne nous arrêtons pas, dans les développements qui vont suivre, sur cette partie des travaux de la Commission, car ils sont étrangers au problème traité dans le présent ouvrage.

³ Le texte complet de la lettre avec ses annexes a été publié dans le Bulletin du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, n° 11, du 19 février 1920, p. 12.

question en tous ses détails, il fut aussitôt manifeste pour elle que quelques jours seulement ne lui suffiraient pas pour venir à bout d'un problème aussi ardu, complexe et sérieux. Il ne faut pas oublier que la décision concernant la création de la Commission avait été adoptée le 1^{er} mai 1919 et que déjà le 7 mai on devait remettre à l'Allemagne le projet du traité.

Pour laisser à la Commission plus de temps, on dut recourir à un subterfuge et le Conseil Suprême consentit à ce que la question fût réglée d'une autre façon. Il décida de se contenter de faire figurer dans le traité avec l'Allemagne un article général aux termes duquel la Pologne donnerait d'avance son assentiment à un traité spécial avec les principales puissances alliées et associées ; ce traité devrait contenir les dispositions que ces puissances jugeraient nécessaires «pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue et la religion».

Cette clause devint par la suite l'art. 93 du Traité de Versailles et elle se trouve également dans le projet remis, le 7 mai 1919, à la Délégation allemande de Paix. Cet article peut produire l'impression qu'on aurait décidé d'exiger de la Pologne une sorte de carte blanche ; en fait, cependant, on était bien loin de cela. La seule chose qu'on ait voulue, c'était uniquement de gagner du temps pour la Commission. On savait qu'on serait, dans tous les cas, obligé d'en terminer avec le traité jusqu'au jour de la signature du Traité de Paix avec l'Allemagne, afin que, lors de la signature de l'art. 93, la Pologne pût simultanément signer aussi le traité dit des minorités.

Mais, par contre, il était clair que quelques semaines encore passeraient d'ici là et que la Commission pourrait ainsi, dans l'intervalle, préparer sans hâte et minutieusement les dispositions concernant les minorités.

Si nous examinons de plus près le texte de l'art. 93 élaboré par la Commission, il n'est pas difficile d'y déceler l'influence des justes revendications juives. Dans cet article, on ne parle pas de citoyens, mais d'«habitants». Et, par là, les auteurs avaient, sans nul doute, cherché à éviter absolument toute possibilité de renouvellement du cas qui s'était produit avec la Roumanie, laquelle avait tout simplement déclaré les Juifs «étrangers», bien qu'ils vécussent dans ce pays depuis des siècles et ne possédassent aucune autre citoyenneté.

Que cela ne soit pas simplement une hypothèse, les débats qui se déroulèrent au Conseil Suprême, lors de l'approbation du texte de l'art. 93, le prouvent bien. L'un des membres du Conseil avait jugé nécessaire de soulever la question de savoir si l'expression «habitants» n'était pas trop générale. Mais il avait suffi que l'un des experts de la Commission qui prenait part à la séance, rappelât l'exemple roumain pour que la discussion fût immédiatement close et que tous acceptassent la formule proposée.

Libérée, grâce à cet article 93, du souci de préparer absolument en quelques jours les dispositions concernant les minorités en Pologne, la Commission avait maintenant plus de temps devant elle et allait pouvoir aborder cette tâche si ardue après une étude plus approfondie et après beaucoup plus mûre réflexion. Le traité des minorités avec la Pologne devait être signé en premier lieu. Son élaboration se prolongea jusqu'au 28 juin 1919, et, durant cette période, non seulement la Commission, mais encore, à plusieurs reprises, le Conseil Suprême, s'étaient occupés de cette question. Nous nous y arrêterons plus longuement dans un des chapitres ultérieurs

CHAPITRE IX- LE MEMORANDUM DU COMITÉ DES DÉLÉGATIONS JUIVES AUPRÈS DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Définitivement constitué fin mars 1919, le Comité des Délégations Juives eut pour première tâche d'établir le programme et de formuler les revendications qu'il allait faire valoir et défendre devant la Conférence de la Paix.

Il est vrai que l'esprit des résolutions adoptées par les populations juives des divers pays et les directives générales qu'elles donnèrent à leurs délégués à Paris furent partout les mêmes. Néanmoins, l'élaboration du memorandum demanda au Comité pas mal de temps. C'est une Commission spéciale, sous la présidence de M. Léo Motzkin, qui en avait été chargée, et le memorandum fut discuté et rédigé par elle en collaboration avec la «Commission Juridique», créée dans son sein et à la tête de laquelle se trouvait M. Louis Marshall. En quelques semaines, ces deux Commissions ne tinrent pas moins de 31 séances.

«Le Comité des Délégations Juives et ses commissions - lisons-nous dans le compte-rendu des membres américains du Comité sur leur participation aux travaux de celui-ci - tenaient des séances nuit et jour, en particulier la «Commission spéciale créée dans le but de formuler les propositions... Chaque mot et chaque phrase contenus dans ces propositions furent soumis à une discussion minutieuse» (*Proceedings*, p. 84). Le 1^{er} mai 1919 fut, comme nous l'avons vu, créée par le Conseil Suprême la «Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités». A ce moment déjà, le Comité avait définitivement établi, en sa majeure partie, son programme, de telle sorte qu'il pouvait engager immédiatement, sur la base de ses revendications et postulats, des conversations avec les membres de la Commission.

C'est à la date du 10 mai 1919 que fut enregistrée officiellement au Secrétariat de la Conférence de la Paix la réception du mémorandum du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix». Ce document, quelque parcimonieux que nous soyons en épithètes, mérite sans aucun doute d'être considéré comme un document de la plus haute signification politique et de la plus grande importance en ce qui concerne le sort de toutes les minorités en Europe¹.

¹ Il est surprenant que, dans le recueil du professeur Herbert Kraus, *Das Recht des Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen, Minoritätenproblems*, Berlin 1927, ne figure pas le memorandum du Comité des Délégations Juives. L'auteur se borne à indiquer, dans une courte note, que le memorandum est publié dans le livre du Dr Franz Bordin, *Das positive Recht der nationalen Minderheit. Eine Sammlung der wichtigsten Gesetze und Entwürfe*. Berlin, 1921, p. 85-91.

Par contre, M. Kraus a inséré, dans son recueil, la «Déclaration Balfour» ; or, cette Déclaration concerne, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, «l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif» et ne vise pas les droits des minorités juives. Ce document ne cadre donc pas très bien avec un recueil relatif au problème des minorités.

«Le Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix - lisons-nous dans le préambule du memorandum - agissant au nom des diverses organisations soussignées et qui plaident pour neuf millions de Juifs, a l'honneur de vous soumettre les propositions suivantes, dont l'objet est la protection des diverses minorités nationales, religieuses, ethniques ou linguistiques de Bulgarie, Esthonie, Finlande, Grèce, Lithuanie, Pologne, Roumanie, Russie, Tchécoslovaquie, Ukraine, Yougoslavie et autres pays de l'Est ou du Centre de l'Europe, et vous prie de vouloir bien les incorporer dans les divers traités de paix qui font l'objet de vos délibérations...»

Le texte in extenso du memorandum étant publié à la fin de cette étude, nous nous bornerons à en résumer ici brièvement le contenu.

Les revendications énoncées dans le memorandum sont divisées en deux parties. Dans les articles de la première partie, est exactement précisé le contenu des droits qu'il convient «d'assurer aux populations des Etats récemment créés ou agrandis en Europe».

Les obligations que les Etats doivent prendre envers les minorités sont les suivantes :

Reconnaître certaines catégories de personnes citoyens de plein droit ; leur accorder l'égalité des droits civils, religieux, nationaux et politiques ; protection de la vie, de la liberté et de la propriété pour tous les habitants, ainsi que l'octroi d'une complète liberté religieuse ; abolition de toutes les restrictions existantes ; reconnaissance à chaque personne du droit de pouvoir faire librement usage de la langue ou des langues de la minorité nationale dans le commerce, les relations privées, les réunions publiques, dans la presse, devant les tribunaux, dans les écoles et dans d'autres institutions ; concéder aux écoles des minorités dont le programme est conforme à celui des écoles publiques générales, les mêmes droits qu'à ces dernières ; reconnaître les minorités nationales comme constituant des organismes distincts et autonomes et leur donner le droit de fonder, administrer et contrôler des écoles et autres institutions religieuses, éducatives, charitables et sociales ; permettre à toute personne de se retirer librement de la minorité à laquelle elle appartient ; allouer à chaque minorité nationale, pour ses institutions religieuses, éducatives, charitables ou sociales, une part proportionnelle des budgets d'Etat, de département, de commune ou autres, alimentés par les fonds publics, ladite part déterminée respectivement dans chaque région par le rapport du nombre des ressortissants de la minorité au chiffre global de la population ; reconnaître aux minorités le droit de frapper leurs membres d'impôts obligatoires ; reconnaître aux minorités nationales une représentation proportionnelle dans les différents corps électifs de l'Etat, du département et de la commune ou autres, le nombre des représentants de la minorité étant déterminé respectivement, dans chaque circonscription, par le rapport numérique de la minorité à l'ensemble de la population ; garantir aux personnes qui ont pour jour de repos un jour autre que le dimanche, qu'elles ne pourront être astreintes à accomplir, ce jour là et leurs autres jours de fête, un travail que leur loi religieuse considère comme un péché et qu'elles ne seront, d'autre part, non plus, empêchées de vaquer à leurs affaires le dimanche ou autres jours de fêtes religieuses ; reconnaître les Juifs comme une minorité nationale.

Toutes ces obligations doivent être considérées comme partie intégrante de la constitution des pays respectifs ; elles ne sauraient être restreintes ou mises en échec par aucune loi, disposition ou action officielle, et ne pourront être amendées sans l'agrément de la Société des Nations.

La deuxième partie du memorandum est bien plus courte. Elle contient seulement cette stipulation que tous les Etats qui signeront le traité où figureront les obligations susmentionnées, ainsi que toute minorité lésée par la violation et la non-exécution de l'une de ces stipulations, seront fondés à soumettre leurs réclamations à la Société des Nations ou à tout autre tribunal qui pourra être institué par cette Société.

Outre les articles ci-dessus résumés, le memorandum contient aussi un «Exposé des motifs» détaillé, mettant en lumière le fond et la valeur du problème des minorités et donnant en même temps une justification précise des revendications formulées.

Il ne peut exister aucun doute sur la question de savoir si le memorandum du Comité des Délégations Juives a été appelé à jouer un rôle dans les travaux de la «Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités», et s'il a eu une influence directe sur le texte des traités des minorités. Le Comité ne pouvait certainement pas considérer sa tâche comme terminée par la présentation du memorandum au secrétariat de la Conférence de la Paix. Devant ses membres se posa alors une tâche bien plus ardue, notamment de persuader, par des entretiens verbaux et des entrevues, les personnalités dirigeantes de la Conférence, ainsi que les membres de la Commission, que le programme proposé était véritablement juste et opportun et que sa réalisation était susceptible de créer les conditions nécessaires pour une vie commune paisible entre minorités et majorités.

Voici comment le premier Président du Comité, le Juge Julian W. Mack, caractérise cette activité :

«Les membres du Comité, et en particulier les délégués américains, étaient journalièrement, du matin au soir, en conférence avec les représentants de la Commission américaine et ceux des autres puissances européennes dirigeantes, s'efforçant de les persuader que tous les groupes minoritaires, les Juifs y compris, méritent les droits tels qu'ils ont été éventuellement formulés dans le memorandum» (*Proceedings*, p. 28).

«La rédaction des traités - lisons-nous dans le rapport du «Joint Foreign Committee» - est, en effet, redevable de beaucoup à la grande expérience de M. Louis Marshall en tant qu'avocat constitutionnel» (*Report of the Delegation of the Jews of the British Empire*, p. 24).

Or, M. Louis Marshall fut le Président de la «Commission Juridique», créée au sein de la «Commission du Memorandum», vice-président du Comité, puis, après le départ de M. Julian Mack, son président. Il n'est donc pas difficile de deviner que le memorandum de l'institution qu'il représentait ne pouvait qu'être la base de toutes ses négociations, conversations, etc.

Dans son article sur la «Protection des Minorités», Laust Moltesen arrive à la juste conclusion que le projet du Comité «offrait une base utilisable pour les délibérations de la Commission au sujet d'un traité de protection des minorités»¹.

M. Walter Szagunn, dans son article «Vom Rechte der nationalen Minderheit», aboutit à la même conclusion (Voir : *Archiv für Politik und Geschichte*. 1. (6.) Jahr. März 1923. Heft 2, p. 124).

Fouques Duparc croit, par contre, que lorsqu'on aborde cette question, «l'on entre ici dans le domaine de l'hypothèse» (Jacques Fouques Duparc, op. cit., p. 177).

Certes, nous ne savons, jusqu'à ce jour, que fort peu de choses sur ce qui s'est passé au sein de cette Commission de la Conférence. D'autre part, le Comité n'a pas encore trouvé possible de publier la partie de ses archives se rattachant à son action pendant cette époque, ce qui nous aurait peut-être fourni des indices importants sur ce point. Mais, même sans posséder pour le moment tous les détails désirables, on peut dire avec une certaine assurance que le memorandum du Comité a bien joué un rôle lors de l'élaboration des dispositions des traités de paix relatives aux droits des minorités.

Pour s'en convaincre, il suffit simplement de comparer l'article 9 du memorandum du Comité avec l'article 7 des dispositions relatives aux minorités dans le projet de traité avec l'Autriche du 2 juin 1919. Nous comparons le texte français du projet avec le texte anglais du memorandum et non avec son texte français, celui-ci étant une traduction peu heureuse de l'anglais. Par ailleurs, nous n'avons pu nous procurer le texte anglais du projet de traité avec l'Autriche, celui-ci n'ayant pas encore été rendu public. La Commission ayant eu sous les yeux les deux textes du memorandum du Comité, n'avait probablement pas voulu admettre la traduction française trop libre et avait pris soin que, dans les deux langues, le texte se rapprochât littéralement le plus possible.

Art. 9 du memorandum du 10 mai 1919

The state of... agrees that the foregoing obligations are hereby embodied in her fundamental law as a bill of rights, with which no law, regulation, or official action shall conflict or interfere and as against which no law, regulation, or official action shall have validity or effect. None of the foregoing provisions shall be amendable without the consent of the League of Nations.

Art. 7 du projet de traité du 2 juin 1919

L'Autriche s'engage à incorporer les obligations précédentes dans ses lois fondamentales comme une déclaration de droits contre laquelle aucune loi ni règlement, ni aucune action officielle ne pourront entrer en conflit ni intervenir, et sur laquelle aucune loi, ni règlement, ni aucune action officielle ne pourront prévaloir².

Deux textes ne sauraient être plus semblables et cela put se produire uniquement en raison du fait que les auteurs du texte ultérieur du projet avaient sous les yeux, lors de son élaboration, le texte antérieur du memorandum.

Qu'il n'ait pu en être autrement, une comparaison du texte définitif du traité avec le memorandum du Comité, le démontre amplement. Non seulement nous trouvons, pour presque chaque article du traité, un postulat correspondant dans le memorandum, mais souvent il est fait usage dans les deux documents des mêmes termes. Bien que, quant au fond, il n'existe aucune différence entre le texte français et le texte anglais, cependant, en ce qui concerne la rédaction, les textes anglais du traité et du memorandum se rapprochent souvent plus l'un de l'autre que les textes français. Pour cette raison, nous préférons comparer les deux textes anglais, les textes français étant publiés à la fin de cet ouvrage :

Le Traité des Minorités avec la Pologne du 28 juin 1919

Article 1.

Poland undertakes that the stipulations contained in Articles 2 to 8 of this Chapter shall be recognised as fundamental laws, and that no law, regulation or official action shall conflict or interfere with these stipulations, nor shall any law, regulation or official action prevail other them.

Article 2.

Poland undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Poland without distinction of birth, nationality, language, race or religion. All inhabitants of Poland shall be entitled to the free exercise, whether public or private, of any creed, religion or belief, whose practices are not inconsistent with public order or public morals.

Article 3, al. 1.

Roland admits and declares to be Polish nationals ipso facto and without the requirement of any formality German, Austrian, Hungarian or Russian nationals habitually resident at the date of the coming into force of the present Treaty in territory which is or may be recognised as form-

Le memorandum du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix du 10 mai 1919.

Article 9.

The State of... agrees that the foregoing obligations are hereby embodied in her fundamental law as a bill of rights, with which no law, regulation, or official action shall conflict or interfere and as against which no law, regulation, or official action shall have validity or effect...

Article 2.

The State of... assumes the obligation to protect the life, liberty... of its inhabitants (Les mots «without distinction as to birth, race, nationality, language or religion», se trouvent dans la première partie de cet article) and assures to them freedom of religion and of the outward exercise thereof.

Article 1, al. 1, b).

Without any requirement of qualifying or other proceedings, the State of... admits and declares to be... citizens :
b) All persons who were inhabitants of such territory on August 1st 1914.

(Dans le premier projet de traité que nous connaissons, du 21

¹ Laust Moltesen, *La Société des Nations et la Protection des Minorités*, dans le recueil de P. Munch, op. cit., tome II, p. 301.

² Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye (379 der Bellagen. Konstituierende Nationaleersammlung). Band 1, p. 57.

ing part of Poland, but subject to any provisions in the Treaties of Peace with Germany or Austria respectively relating to persons who became resident in such territory after a specified date.

Article 3, al. 2.

Nevertheless, the persons referred to above who are over eighteen years of age will be entitled under the conditions contained in the said Treaties to opt for any other nationality which may be open to them. Option by a husband will cover his wife and option by parents will cover their children under eighteen years of age.

Article 3, al. 3.

Persons who have exercised the above right to opt must, except where it is otherwise provided in the Treaty of Peace with Germany, transfer within the succeeding twelve months their place of residence to the State for which they have opted. They will be entitled to retain their immovable property in Polish territory, They may carry with them their movable property of every description. No export duties may be imposed upon them in connection with the removal of such property.

Article 4, al. 1.

Poland admits and declares to be Polish nationals ipso facto and without the requirement of any formality persons of German, Austrian, Hungarian or Russian nationality who were born in the said territory of parents habitually resident there, even if at the date of the coming into force of the present Treaty they are not themselves habitually resident there.

Article 4, al. 2.

Nevertheless, within two years after the coming into force of the present Treaty, these persons may Intake a declaration before the competent Polish authorities in the country in which they are resident, stating that they abandon Polish nationality, and they will then cease to be considered as Polish nationals. In this connection a declaration by a husband will cover his wife, and a declaration by parents will cover their children under eighteen years of age.

Article 5.

Poland undertakes to put no hindrance in the way off the exercise of the right which the persons 'concerned have, under the Treaties concluded or to be concluded by the Allied and Associated Powers with Germany, Austrian Hun-

mai 1919, figurait, au lieu de l'article 3, alinéa 1 actuel, une disposition, art. 2 (1°) qui, d'après sa teneur, était plus près de la proposition du Comité et selon laquelle la nationalité polonaise devait être reconnue de plein droit et «sans aucune procédure spéciale : 1) A toutes personnes qui résidaient habituellement à la date du 1^{er} août 1914 dans les limites de la Pologne... et qui étaient à cette date ressortissants de l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie ou la Russie»¹.

Article 1, al. 2.

Any person belonging to classes... b) may however within two years after the coming into force of this treaty opt his former citizenship.

Article 1, al. 1, a).

Without any requirement of qualifying or other proceedings, the State of... admits and declares to be... citizens : a) All persons born in the territory recognised to be... in this Treaty, who have not heretofore been naturalized in some other country, and who were resident or domiciled in such territory at any time since August 1st 1909, or who have maintained their relation to such territory within such period by passport issued by the present or the former sovereignty.

(Dans ce cas aussi, la formule du Comité se rapprochait bien plus de l'article 2 (2°) du projet de traité déjà mentionne du 21 mai 1919 et selon lequel la nationalité polonaise devait être reconnue de plein droit et sans procédure spéciale : «A toutes personnes qui seraient nées à l'intérieur desdites limites, à l'exception de celles qui avaient obtenu la naturalisation dans un pays étranger autre que l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie») (Ibid., p. 16).

Article 1, al. 2.

Any person belonging to classes a)... may however within two years after the coming into force of this treaty opt his former citizenship.

¹ Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix. Actes concernant le Traité entre les cinq Principales Puissances et la Pologne, signé à Versailles, le 28 juin 1919. Paris, 1919, p. 16. (Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, - cité infra).

gary or Russia, to choose whether or not they will acquire Polish nationality.

Article 6.

All persons born in Polish territory who are not born nationals of another State shall ipso facto become Polish nationals

Article 7, al. 1.

All Polish nationals shall be equal before the law and shall enjoy the same civil and political rights without distinction as to race, language or religion.

Article 7, al. 2.

Differences of religion, creed or confession shall not prejudice any Polish national in matters relating to the enjoyment of civil or political rights, as for instance admission to public employments, functions and honours, or the exercise of professions and industries.

Article 7, al. 3.

No restriction shall be imposed on the free use by any Polish national of any language in private intercourse, in commerce, in religion, in the press or in publication of any kind, or at public meetings.

Article 7, al. 4.

Notwithstanding any establishment by the Polish Government of an official language, adequate facilities shall be given to Polish nationals of non-Polish speech for the use of their language, either orally or in writing, before the courts.

Article 8.

Polish nationals who belong to racial, religious or linguistic minorities shall enjoy the same treatment and security in law and in fact as the other Polish nationals. In particular they shall have an equal right to establish, manage and control at their own expense 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.

Article 9, al. 1.

Poland will provide in the public educational system in towns and districts in which a considerable proportion of Polish nationals of other than Polish speech are residents adequate facilities for ensuring that in the primary schools the instruction shall be given to the children of such Polish national through the medium of their own language. This provision shall not prevent the Polish Government from making the teaching of the Polish language obligatory in the said schools.

Article 9, al. 2.

In towns and districts where there is a considerable proportion of Polish nationals belonging to racial, religious or linguistic minorities, these minorities shall be assured an equitable share in the enjoyment and application of the sums which may be provided out of public funds under the State, municipal or other budget, for educational, religious

Article 1, al. 1, c).

Without any requirement Of qualifying or other proceedings, the State of... admits and declares to be... citizens :

c) All persons hereafter born in... and subject to the jurisdiction thereof.

Article 2,

... all citizens of... shall enjoy equal civil... and political rights without distinction as to... race, ... language or religion....

Article 3.

None of the foregoing rights shall be abridged, nor shall any discrimination, disability or restriction whatsoever be imposed by law or otherwise upon any person on account of race, nationality or religion, nor shall he be denied the equal protection of the law...

Article 4.

The right of any person to use the languages of any national minority of... in business, private intercourse, at public meetings and in the press... shall not be limited...

Article 4.

The right of any person to use the languages of any national minority of... before the various tribunals either orally or in writing shall not be limited...

Article 5, al, 1.

The State of... recognizes the several national minorities in its population as... having equally the right to establish, manage and control their schools and their religious, educational, charitable and social institutions.

Article 4.

... nor shall any such national minority be restricted in the use of such languages in its schools and other institutions...

Article 4.

... Schools which employ the language of any national minority shall if their course of study complies with the general educational requirements enjoy equal rights with all other schools of the same grade...

Article 6.

The State of... agrees that to the extent that the establishment and the maintenance of schools or religious, educational, charitable or social institutions may be provided for by any State, departmental, municipal or other budget, to be paid for out of public funds, each national minority shall be allotted a proportion of such funds based upon the ratio

or charitable purposes.

Article 9, al. 3.

The provisions of this Article shall apply to Polish citizens Of German speech only in that part of Poland which was German territory on August 1, 1914.

Article 10.

Educational Committees appointed locally by the Jewish communities of Poland will, subject to the general control of the State, provide for the distribution of the proportional share of public funds allocated to Jewish schools in accordance with Article 9, and for the organisation and management of these schools. The provisions of Article 9 concerning the use of languages in schools shall apply to these schools.

Article 11.

Jews shall not be compelled to perform any act which constitutes a violation of their Sabbath, nor shall they be placed under any disability by reason of their refusal to attend courts of law or to perform any legal business on their Sabbath. This provision, however, shall not exempt Jews from such obligations as shall be imposed upon all other Polish citizens for the necessary purposes of military service, national defence or the preservation of public order. Poland declares her intention to refrain from ordering or permitting elections, whether general or local, to be held on a Saturday, nor will registration for electoral or other purposes be compelled to be performed on a Saturday.

Article 12, al. 1.

Poland agrees that the stipulations in the foregoing Articles, so far as they affect persons belonging to racial, religious or linguistic minorities, constitute obligations of international concern and shall be placed under the guarantee of the League of Nations. They shall not be modified without the assent of a majority of the Council of the League of Nations. The United States, the British Empire, France, Italy and Japan hereby agree not to withhold their assent from any modification in these Articles which is in due form assented to by a majority of the Council of the League of Nations.

Article 12, al. 2 et 3.

Poland agrees that any Member of the Council of the League of Nations shall have the right to bring to the attention of the Council any infraction, or any danger of infraction, of any of these obligations, and that the Council may thereupon take such action and give such direction as it may deem proper and effective in the circumstances.

Poland further agrees that any difference of opinion as to questions of law or fact arising out of these Articles between the Polish Government and any one of the Principal Allied and Associated Powers or any other Power, a Member of the Council of the League of Nations, shall be held to be a dispute of an international character under Article 14 of the Covenant of the League of Nations. The Polish Government hereby consents that any such dispute shall, if the other party thereto demands, be referred to the Permanent Court of International Justice. The decision of the Permanent Court shall be final and shall have the same force and effect as an award under Article 13 of the Covenant.

between its numbers in the respective areas and the entire population therein...

Article 5, al. 1.

The State of... recognizes the several national minorities in its population as constituting distinct, autonomous organizations...

Voir aussi l'article 6 du memorandum déjà cité plus haut

Article 8.

Those who observe any other day than Sunday as their Sabbath shall not be required to perform any acts on their Sabbath or holy days which by the tenets of their faith are regarded as a desecration...

Chapter 1.

The State of... undertakes the following obligations to each of the other Allied and Associated Powers, and recognizes them to be obligations of international concern of which the League of Nations has jurisdiction.

Article 9.

... None of the foregoing provisions shall be amendable without the consent of the League of Nations

Chapter II.

Any of the signatories of the treaty of which this chapter shall constitute a part and any minority that may be affected by a failure to observe or to effectuate any of the provisions of this chapter shall be entitled to submit their complaint for adjudication to the League of Nations

or to such tribunal as it may establish and upon such condition as it shall prescribe.

En affirmant que le memorandum avait eu une influence importante sur l'élaboration des dispositions relatives aux minorités, nous n'entendons, naturellement, en aucune façon dire par là que la commission adopta, mot à mot, toutes les propositions qu'il contenait. Sans doute quelques propositions furent modifiées et d'autres ne furent pas, en général, prises en considération. Nous savons fort bien que les auteurs des traités de paix n'avaient pas consenti au terme «minorités nationales» ; qu'ils n'avaient pas voulu s'engager jusqu'au point de reconnaître expressément les minorités en tant qu'«organismes distincts et autonomes» ; qu'ils n'avaient pas tenu compte de la revendication concernant la représentation proportionnelle, etc.

Au demeurant, le fait que certains postulats du memorandum ne se trouvent pas dans le texte définitif des traités des minorités, n'est nullement une preuve de ce que la Commission ne les aurait jamais adoptés dans un de ses premiers projets lors de l'élaboration des dits traités. C'est ainsi que nous trouvons, par exemple, dans le projet de traité susmentionné du 2 juin 1919 avec l'Autriche, à l'art. 5, la disposition aux termes de laquelle les minorités devaient avoir le droit «de fixer et de percevoir des taxes spéciales imposées à leurs membres conformément à l'assiette et à la répartition des impôts publics en vigueur»¹. Or, ce principe se trouve expressément stipulé dans l'art. 6 du memorandum du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix. Après que la Commission l'eût au commencement adopté, elle le rejeta par la suite.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que le premier projet de traité dont nous avons en général connaissance est celui du 21 mai 1919. La Commission fut cependant créée le 1^{er} mai. Si nous connaissions toutes les métamorphoses par lesquelles les projets sont passés au sein de la Commission avant le 21 mai, peut-être y aurions-nous découvert d'autres postulats stipulés dans le memorandum et qui ne se trouvent pas dans le texte définitif du traité des minorités.

Tous les auteurs qui sont amenés à mentionner le memorandum du Comité des Délégations Juives soulignent avec une reconnaissance toute particulière le fait que la représentation juive à la Conférence de la Paix avait réclamé des droits non pour les Juifs seuls, mais pour toutes les minorités. C'est dans ce sens que sont formulés les dix articles du memorandum. C'est dans le même esprit que conclut l'exposé des motifs en disant notamment : «Si à une époque où le monde se reconstitue sur une base de justice et de liberté, les minorités nationales devaient seules être privées de ces biens, leur sort désespéré reculerait les bornes du tragique».

«Cette tendance à considérer leur question du point de vue d'un libéralisme universel est assez courante chez les Juifs ; générosité ou habileté suprême ?» - écrit à ce sujet Fougues Duparc (Jacques Fougues Duparc, op. cit. p. 174).

«Pour des raisons de tactique», - a déclaré le consul général Ernst Ludwig, dans une conférence à Budapest, sur l'élaboration des traités des minorités, - «les Juifs déroulèrent devant la Conférence non seulement leur question particulière, mais aussi, en même temps, le problème général des minorités»².

Cette suspicion à l'égard de la sincérité et de la loyauté juive est tout à fait déplacée. Nulle «habileté» ni «des raisons de tactique» quelles qu'elles fussent, ne dictèrent l'attitude des représentants juifs à la Conférence de la Paix. Les Juifs ne voulurent pas revendiquer des privilèges particuliers pour eux, mais ils défendirent un principe qu'ils considéraient comme juste et qui devait, pour cette raison, être appliqué aussi au même titre aux autres minorités.

Ce n'est que dans une atmosphère de progrès et de démocratie et dans un monde de paix et de justice que peut être assurée aussi au peuple juif une existence tranquille et paisible. Le Comité des Délégations Juives s'était simplement montré fidèle aux meilleures traditions séculaires du judaïsme et aux intérêts des minorités juives en portant sa propre lutte sur le terrain d'une lutte pour toutes les minorités opprimées et persécutées.

Notons d'ailleurs que le «Joint Foreign Committee» et l'«Alliance Israélite Universelle» avaient, eux aussi, réclamé dans leurs memoranda à la Conférence de la Paix l'application des droits par eux formulés à «toutes les minorités religieuses et ethniques dans les Etats de l'Est de l'Europe et de l'Asie occidentale»³.

Il est vrai que le jour même où le Comité remit à la Conférence de la Paix son memorandum détaillé, dans lequel il développait le programme devant être appliqué à toutes les minorités, il présenta, simultanément, un second memorandum où il formulait brièvement une revendication spéciale concernant les Juifs. Elle consistait notamment en ceci, que les Etats s'engagent à dédommager les victimes de tous les pogromes antijuifs commis depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'à la signature des traités, comme aussi les victimes des pogromes qui pourraient encore éventuellement se produire dans l'avenir.

C'est l'unique revendication que le Comité des Délégations Juives ait formulée en faveur des Juifs seuls. Or, l'on ne saurait envier les représentants d'un peuple qui sont forcés de réclamer, dans un traité international, protection et garanties contre des pogromes déjà perpétrés et même éventuellement contre des catastrophes futures d'un genre aussi odieux.

La Conférence de la Paix ne prêta pas à ce postulat l'attention qu'il méritait et ne l'incorpora point dans les traités des minorités. C'est très regrettable, l'histoire du peuple juif depuis 1919-1920 jusqu'à ce jour relatant encore malheureusement toujours des pogromes et des excès commis dans différents pays sur les paisibles et inoffensives populations juives, et ce aux yeux de tout le monde civilisé.

¹ Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye, Band I, p. 346.

² Voir : Wiener Morgenzeitung, n° 1512, vom 29 April 1923. «Zur Geschichte der Verträge über den Minoritätenschutz».

³ Voir : Report of the Delegation of the Jews of the British Empire. p. 77 et suiv. ; Alliance Israélite Universelle, p. 11 et suiv.

Des revendications spéciales ne concernant que les Juifs furent formulées par ces organisations dans des lettres additionnelles distinctes, ainsi, par exemple, dans la lettre du «Joint Foreign Committee» à la «Commission des Minorités» (Commission of Minorities) du 14 mai 1919, concernant la situation des Juifs en Pologne, où furent tout spécialement touchées les questions relatives au rapatriement des réfugiés juifs, au boycottage économique, au droit des Juifs de travailler le dimanche et à une série d'autres questions. Voir : Report of the Delegation of the Jews of the British Empire, p. 81-82.

CHAPITRE X - L'OPPOSITION DES ÉTATS INTÉRESSÉS ET LA HUITIÈME SÉANCE PLÉNAIRE DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX DU 31 MAI 1919

Comme nous l'avons déjà dit, la Commission créée le 1^{er} mai 1919 par le Conseil Suprême n'avait, au début, reçu de celui-ci la charge d'étudier l'application de la protection des minorités qu'en ce qui concerne les Etats nouvellement créés.

Outre la Pologne, il existait encore un Etat au sujet duquel il ne pouvait y avoir aucun doute que cette décision s'appliquât également, c'était la Tchécoslovaquie. Il n'est donc pas surprenant que, déjà dans le projet de Traité de Versailles du 7 mai 1919, nous trouvions l'article 86 dont le contenu est absolument identique à celui de l'art. 93 concernant la Pologne. Aux termes de cet article, la Tchécoslovaquie devait donner son agrément à l'insertion dans un traité avec les principales Puissances alliées et associées des dispositions que ces Puissances jugeraient nécessaires pour la protection des intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion.

Par la suite, les pouvoirs de la Commission avaient été élargis et il fut décidé d'appliquer la protection des minorités non seulement aux Etats nouveaux, mais aussi à ceux territorialement accrus, tels que la Roumanie, la Yougoslavie et la Grèce, et, en outre, aussi à l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie.

Or, la décision du Conseil Suprême d'imposer des obligations internationales concernant le traitement des minorités à une partie seulement des Etats - nouvellement créés ou agrandis - alors que les autres Etats seraient complètement exempts de tout engagement de cette nature, n'avait pas manqué de provoquer, dès le premier moment, un grand mécontentement et une forte opposition au sein des Etats intéressés. Ceux-ci virent dans cette tentative une flagrante violation du principe de l'égalité, une grave atteinte à leur souveraineté, un attentat intolérable contre leur unité et une marque imméritée de méfiance à l'égard de leurs bonnes intentions. Ils ne cessèrent de demander en quoi d'autres Etats, possédant également des minorités, étaient supérieurs à eux-mêmes, pourquoi la Conférence de la Paix ne se souciait pas du sort des Allemands en Alsace-Lorraine, au Trentin, au Slesvig, à Eupen et Malmédy, en quoi la Roumanie et la Serbie étaient inférieures à l'Italie¹. Comme preuve de sa bonne volonté, la Pologne allégua, du reste, qu'en ce qui concerne la protection des Juifs, par exemple, elle avait adopté déjà avant l'armistice, le traité «élaboré par les sionistes juifs et les Polonais de la finance et du commerce»².

Le mécontentement des Etats intéressés se manifesta, avec une évidence particulière, à la huitième séance plénière de la Conférence de la Paix du 31 mai 1919. A l'ordre du jour de cette séance, était inscrit le projet du traité à conclure avec l'Autriche contenant, entre autres, des articles formulés dans le même sens que les articles 86 et 93 du Traité de Versailles et qui devaient obtenir l'agrément de la Roumanie, de la Yougoslavie, etc., pour ce qui touche la protection internationale de leurs minorités. A cette occasion se développa, à la séance, un débat très animé qui, par moment, fut même assez vif. Au cours de la discussion prirent la parole les représentants de la Roumanie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie et de la Grèce et, en outre, M. Clemenceau et le Président Wilson.

C'est le Président du Conseil roumain, M. Bratiano, qui se montra le plus intransigeant et le plus âpre de tous. Il exposa ses vues dans un grand discours.

Le 27 mai, déjà, il avait communiqué à la Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités que la Roumanie était prête à accepter les obligations que tous les Etats faisant partie de la Société des Nations admettraient, c'est-à-dire les obligations qui seraient imposées à tous les Etats, mais pas d'autres. La Roumanie accordait à ses minorités religieuses et ethniques les libertés politiques et religieuses les plus larges. S'inspirant de ces principes, les délégués roumains avaient voté en faveur de la garantie des droits des minorités dans le pacte de la Société des Nations. Mais la Roumanie ne saurait admettre, en aucune façon, une restriction de sa souveraineté ; les fondateurs de la Société des Nations devraient se garder de violer le principe de l'égalité de tous les Etats. Une intervention étrangère ne pourrait que compromettre l'œuvre de fraternisation au sein du pays. On créerait une catégorie de citoyens qui seraient portés à chercher des protections en dehors des frontières de leur Etat. L'histoire prouve qu'envisagée de cette façon la protection des minorités a plus contribué à ébranler les Etats qu'à les consolider. La Roumanie ne saurait admettre un traitement spécial qui ne s'appliquât pas à tous les autres Etats souverains. Elle accorderait elle-même à ses minorités tous les droits et, pour cette raison, il proposait le texte suivant d'un article à insérer dans le traité, auquel la Roumanie donnait son agrément : «La Roumanie accorde à toutes les minorités de langue, race et religion, qui habitent à l'intérieur de ses nouvelles frontières, des droits égaux à ceux appartenant aux autres citoyens roumains».

C'est M. Clemenceau, Président de la Conférence, qui répondit au premier discours de M. Bratiano. Il souligna qu'en raison du passé historique de certains peuples, il était tout de même important de créer certaines garanties qui lui paraissaient nécessaires. L'histoire de chaque peuple n'était pas, à l'égard des minorités, tout à fait la même. M. Bratiano et les représentants des autres Etats pouvaient être certains qu'il ne s'agissait d'humilier personne, ni d'empiéter sur des droits souverains, de quelque nation que ce soit. Ils ne devaient pas oublier non plus que le droit de contrôle n'est pas confié à des gouvernements étrangers, mais à la Société des Nations.

Sur une brève réplique de M. Bratiano, M. Clemenceau retarqua qu'il ne croyait pas qu'il fût humiliant pour la Roumanie de recevoir les conseils amicaux donnés par des Etats qui s'appellent les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, l'Italie et la France ; qu'il pouvait être bien assuré qu'aucun de ces Etats ne voulait exercer un pouvoir indû en Roumanie

¹ Bien qu'aucune obligation internationale n'ait été imposée à l'Italie concernant le traitement de la minorité allemande qu'elle englobait, la Conférence de la Paix a, dans sa note officielle du 2 septembre 1919, jugé nécessaire de communiquer à la Délégation autrichienne de paix que «ainsi qu'il a résulté des déclarations très nettes faites par le Président du Conseil des Ministres d'Italie au Parlement de Rome, le Gouvernement italien se propose d'adopter une politique largement libérale envers ses nouveaux sujets de race allemande, pour ce qui concerne leur langue, leur culture et leurs intérêts économiques». Voir : Berichi über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye, Band II, p. 323.

² Laust Moltesen, La Société des Nations et la Protection des Minorités, dans P. Munch, op. cit., tome II, p. 300.

La réponse de M. Clemenceau ne semble pas avoir convaincu M. Bratiano. Dans un second et long discours, il revint sur ses premiers arguments. Il se référa tout d'abord, encore une fois, au principe de l'égalité. Il ne s'agissait pas ici de conseils amicaux que le gouvernement roumain serait toujours disposé à accepter, mais de conseils qu'on veut inscrire dans des traités sous la forme d'engagements internationaux. La Russie était intervenue dans la politique de la Turquie dans un but élevé - la protection des chrétiens - mais le résultat, pour la Turquie, en fut son démembrement. Nous voulons, nous aussi - continuait M. Bratiano - établir un monde nouveau, qui prenne la place de l'ancien. L'Etat doit trouver dans ses citoyens des fils et des soutiens véritables. Le fait qu'une partie des citoyens saura que ses droits sont garantis par la protection d'un Etat étranger, rendra fragiles les fondations mêmes de l'Etat en question.

Le Président du Conseil polonais, M. Paderewski, se montra bien plus modéré que M. Bratiano. Son discours fut extrêmement bref et il ne toucha à aucune des questions de principe sur lesquelles M. Bratiano s'était si longuement appesanti. En général, les paroles de M. Paderewski produisent l'impression qu'il ne désirait pas renouveler des arguments et des considérations qu'il avait déjà formulés plus d'une fois dans d'autres circonstances ; il préférait se borner à cette occasion à une brève déclaration.

La Pologne, dit-il, accorderait à toutes les minorités de race, de langue et de culte, toutes les libertés qui leur avaient déjà été accordées par les grandes nations et Etats occidentaux. Elle serait prête à élargir ces droits dans le même sens que la Société des Nations le jugerait utile pour tous les Etats qui la constitueraient. Il était convaincu que ces garanties, une fois inscrites dans les lois fondamentales de la Pologne par la Diète Constituante, seraient en conformité absolue avec l'esprit si noble et si élevé qui guidait le grand labeur de la Conférence de la Paix. C'est tout ce qu'il avait à dire.

Après le représentant polonais, c'est M. Kramar, représentant de la Tchécoslovaquie, qui obtint la parole. Contrairement à M. Bratiano et à M. Paderewski, il déclara, au nom de la République Tchécoslovaque, accepter le texte de l'article proposé. Il désirerait seulement y voir supprimer quelques mots, de sorte que dans l'article il ne soit pas question de dispositions qui pourront être jugées nécessaires par les principales Puissances alliées et associées, mais d'un traité conclu d'un commun accord avec la Tchécoslovaquie. Quant au texte du traité des minorités, la Tchécoslovaquie aurait à proposer quelques amendements et modifications.

Au nom de l'Etat serbe-croate-slovène, M. Trumbic déclara s'associer aux conclusions de M. Kramar ; il demanda, en outre, que la protection fût limitée aux territoires qui appartenaient auparavant à l'Autriche-Hongrie, et ne fût pas étendue à la Serbie, celle-ci étant un Etat indépendant et ayant des droits acquis.

La note d'apaisement qu'apportèrent à la discussion les deux derniers orateurs contribua à calmer l'atmosphère un peu orageuse. Le Président Wilson prit alors la parole et, dans un long et sérieux discours, il exposa son point de vue dans la question et défendit la décision du Conseil Suprême.

En raison de l'importance et de l'intérêt particuliers qui s'attachent à ce discours, nous le reproduisons ici in-extenso¹.

«Je regretterais beaucoup - dit le Président Wilson, - que cette réunion se séparât en laissant dans l'esprit de quelques-uns l'impression permanente que nous avons entendu exprimer ici l'idée que les Grandes Puissances désirent imposer entièrement leur règne à des Puissances moins considérables, par un sentiment d'autorité et d'orgueil. Je désire attirer l'attention sur un aspect du règlement auquel nous travaillons ensemble. Nous voulons assurer la paix du monde et faire disparaître tous les éléments de trouble et de danger à l'avenir. Une des conditions essentielles de cela est une distribution équitable des territoires suivant les affinités et les volontés des populations. Cela fait, les Puissances alliées et associées garantiront le maintien des conditions aussi justes que possible auxquelles nous serons arrivés. Ce sont elles qui en prendront l'engagement et le fardeau, c'est forcément sur elles qu'en reposera principalement la responsabilité, comme ce sont elles qui ont fait, par la force des choses, l'effort le plus considérable pendant la guerre, et il ne faut pas oublier que c'est leur force qui est la garantie finale de la paix publique. Dans ces conditions, est-il injuste qu'en tenant le langage, non de dictateurs, mais de conseillers et d'amis, elles vous disent : nous ne pouvons pas garantir vos frontières, si nous ne croyons pas qu'elles satisfont à certains principes de droit et qu'elles ne laisseront pas de causes de troubles et de querelles. Le même raisonnement s'applique aux minorités. C'est dans le même souci que le statut des minorités a été mentionné. Si vous voulez que les principales Puissances alliées et associées garantissent l'existence même des Etats, est-il injuste qu'elles aient satisfaction sur les conditions qu'elles jugent indispensables pour éviter les causes futures de la guerre ? Nous demandons à nos amis de Serbie et de Roumanie de croire que nous ne voulons pas encore ce soir porter atteinte à des souverainetés anciennes et reconnues ; mais, aux territoires que recouvraient ces anciennes souverainetés, le présent Traité de paix ajoutera beaucoup. Il est impossible, par exemple, de traiter, d'un côté, le royaume serbe, croate et slovène comme une unité en conséquence des événements dont nous avons été témoins et, d'autre part, de conserver comme un Etat à part sous certains rapports le royaume serbe. Si ces Etats sont fermement établis grâce au traité que nous faisons ensemble, ceux qui en garantiront en dernière analyse l'exécution ont le droit de veiller à ce que les conditions auxquelles ces Etats seront définitivement établis soient de nature à assurer la paix publique. Notre désir en cela n'est pas d'intervenir d'une manière qui gêne en quoi que ce soit ces Etats, mais de les aider et d'aider la cause commune. Nous espérons que vous n'hésitez pas à accepter notre point de vue, parce que nous ne voyons pas d'autre moyen de régler cette question,

Comment le gouvernement des Etats-Unis, s'il croyait que le règlement intervenu contient des éléments instables et dangereux, pourrait-il se présenter devant le Congrès, devant le peuple américain, et prétendre qu'il a aidé à assurer la paix du monde ? Si le monde se trouve de nouveau troublé, si les conditions que nous regardons tous comme fonda-

¹ Le texte reproduit ici représente la traduction officielle française, publiée dans : Ministère des Affaires Etrangères, Conférence de la Paix, Huitième Séance Plénière. (Sténographie), 31 mai 1919, p. 13-14.

Comme la traduction n'est pas tout à fait exacte, nous donnons également, à la fin du livre, comme appendice, le texte anglais du discours, tel qu'il a été publié par la «Maison Blanche», le 11 octobre 1920, et reproduit dans H. W. V. Temperley, op. cit., vol. V, p. 130-132.

mentales sont remises en question, la garantie qui vous est donnée veut dire que les Etats-Unis feront passer de ce côté de l'Océan leur armée et leur flotte. Est-il surprenant que, dans ces conditions, ils désirent faire en sorte que le règlement des divers problèmes leur paraisse entièrement satisfaisant ?

Je dirai en particulier à M. Bratiano que nous n'avons pas le moindre désir d'empiéter sur la souveraineté de son pays, que nous ne voulons rien faire qui puisse lui déplaire.

La Roumanie sortira de cette guerre grande, puissante, avec des accroissements de territoire dus à l'effort commun et à la vigueur de nos armes.

Nous avons alors le droit d'insister sur certaines conditions qui, à notre avis, rendront ce succès définitif.

Je prie mon ami M. Bratiano, mon ami M. Kramar, mon ami M. Trumbic, de croire que, si nous n'avons mentionné, dans l'article dont il a été question tout à l'heure que les Grandes Puissances, ce n'est pas que celles-ci veuillent imposer leurs conditions, mais simplement parce qu'elles désirent s'assurer qu'elles peuvent garantir de toutes les forces dont elles peuvent disposer l'ensemble des avantages que ce Traité vous donne, comme à nous,

Il s'agit de travailler en commun, et cette collaboration ne peut être fondée que sur un accord. Laisser la solution de ces questions à des négociations ultérieures, comme on en a parlé, cela voudrait dire que, lorsque cette Conférence aura terminé ses travaux, des groupes séparés décideraient entre eux ce qui doit en réalité faire partie de la base générale de la Paix du monde. Cela paraît impossible.

J'espère que nous arriverons - c'est notre but - à une coopération cordiale et volontaire sur la seule base possible. Cette base, il faut bien l'exprimer ainsi : c'est du côté où se trouve la force que sera assuré le maintien de la paix ; c'est du côté de la force que résidera la garantie suprême de cette paix.

Il ne faut pas se méprendre sur le sens que nous attribuons aux mots : «la force». Les Etats-Unis n'ont jamais eu aucun dessein agressif, et vous connaissez le motif de leur intervention dans les affaires de l'ancien monde.

Nous poursuivons un but commun ; tout ce que nous désirons, c'est de vous aider à atteindre ce but, de concert avec nous ; nous ne voulons que nous associer avec vous, afin de vous servir, et nous ne voulons rien faire qui soit contraire à vos intérêts véritables».

Le discours du Président Wilson ne mit pas fin aux débats. C'est de nouveau M. Bratiano, qui crut devoir répondre aux observations du Président Wilson. Il déclara maintenir son premier point de vue et persister dans son opposition. Il désirait attirer l'amicale attention du Président Wilson sur la crainte que certaines applications de principes, faites dans les meilleures intentions, n'aboutissent précisément à des résultats contraires au but que l'on poursuivait. Il ne pouvait pas concevoir pourquoi, dans des conditions identiques, des pays comme la Roumanie et comme la Serbie devraient être traités autrement que l'Italie. Les hommes se trouvant actuellement à la tête des gouvernements des Grandes Puissances sont imbus de ces idéals élevés, mais il peut fort bien arriver que des évolutions politiques amènent ces mêmes Etats à être représentés par d'autres hommes, ou bien que de nouveaux intérêts surgissent qui les engagent à des actions conçues non pas en vue de ces grands principes, mais en faveur de certains intérêts spéciaux. Si les propositions roumaines n'étaient pas admises, il est certain que la Roumanie ne conserverait pas, dans son intégrité, l'indépendance dont elle jouissait par le passé, pour le règlement des questions d'ordre intérieur.

C'est M. Venizelos, Président du Conseil grec, qui demanda ensuite la parole pour la première fois. Il parla sur un ton posé et en envisageant la possibilité d'aboutir à une solution pratique. A son avis, il serait bon que les membres du Conseil Suprême se réunissent avec les représentants des Etats intéressés dans une séance commune pour délibérer sur la question et, quand on serait autour d'une table, on arriverait certainement à trouver un moyen susceptible, tout en donnant satisfaction aux grandes Puissances, d'apaiser les inquiétudes légitimes des puissances à intérêts limités.

Les débats étant terminés, M. Clemenceau leva la séance en déclarant que toutes les propositions seraient prises en considération.

Nous nous sommes arrêté longuement sur la séance du 31 mai, car, autant que nous le sachions, jusqu'à présent elle n'a encore été décrite nulle part avec autant de détails. Or, ces détails sont, à n'en pas douter, d'une grande importance pour l'histoire du problème des minorités à la Conférence de la Paix et de l'élaboration des traités de paix.

Il pourrait paraître étrange que dans cette séance aucun des orateurs ne se soit élevé contre le fait que les principales Puissances alliées et associées entendaient imposer des obligations relatives à la protection des minorités, précisément aux Etats et aux peuples qui furent pendant la grande guerre leurs fidèles soutiens et alliés et non à leurs ex-ennemis. Une telle doléance eût été cependant tout à fait impossible. En effet, longtemps avant le 31 mai, le Conseil Suprême avait décidé, comme nous l'avons déjà fait remarquer en passant, d'imposer des obligations internationales à l'Autriche, à la Bulgarie, à la Hongrie et à la Turquie et il avait confié à la Commission le soin d'établir les dispositions utiles. Toute la discussion du 31 mai ne s'était-elle pas instaurée précisément en connexion avec le projet du traité avec l'Autriche, qui contenait déjà à ce moment des clauses concernant les minorités ? La Pologne pouvait, à vrai dire, soulever à cette séance la question de savoir pourquoi l'Allemagne restait libre de toute obligation, ainsi qu'elle devait le faire plus tard au sein du Conseil Suprême, comme aussi dans ses lettres des 16 et 26 juin 1919.

Nous avons cependant déjà vu que le discours de M. Paderewski avait, en général, revêtu le caractère d'une déclaration ne présentant aucuns motifs, observations ou arguments particuliers.

Afin de prouver que la décision concernant l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie ne se trouvait en aucune contradiction avec le point de vue de principe de la Conférence, selon lequel la protection ne devait être appliquée qu'aux Etats nouveaux et agrandis, quelques historiens entendent faire ressortir que l'Autriche et la Hongrie pouvaient, à proprement parler, être considérées comme des Etats nouveaux, et, quant à la Bulgarie et à la Turquie, elles étaient déjà liées sur ce point par des traités internationaux antérieurs ; la Conférence ne pouvait donc, à plus forte raison, les affran-

chir de tout contrôle, mais elle devait plutôt faire adapter leurs engagements antérieurs au nouveau système, plus perfectionné¹.

Il est intéressant de noter que ces Etats n'opposèrent à ce moment aucune résistance à admettre des obligations relatives à la protection des minorités. Cela se comprend assez. La réalisation de cette protection devait, en effet, servir en fin de compte, et en premier lieu, à protéger et sauvegarder les parties de leurs populations qui en seraient détachées et se verraient obligées de vivre sous une souveraineté étrangère.

C'est ainsi que la Délégation autrichienne de paix déclara expressément à la Conférence, dans sa réponse du 10 juillet 1919 concernant le projet du traité de paix, à elle soumis, que les dispositions contenues dans la section V (Protection des Minorités) «sont absolument conformes aux idées ayant servi de base à la constitution de la République Autrichienne-allemande. Il n'y a donc aucune objection à soulever contre l'établissement des garanties internationales à créer en faveur desdits principes»².

Dans sa note du 24 octobre 1919, la Délégation bulgare de paix répondit à la Conférence de la Paix dans les mêmes termes³.

Et neuf mois environ plus tard, le 20 février 1920, la Délégation hongroise de paix écrivait dans le même sens : «Nous répétons que la délégation de la Hongrie constate avec satisfaction que ces dispositions sont absolument dans l'esprit de nos traditions historiques et de notre législation ; elles ne contiennent rien de nouveau et la Délégation de Hongrie y adhère sans hésiter»⁴.

A la Conférence de la Paix de 1919-1920, fut aussi reconnue l'indépendance et la souveraineté de la Finlande. Cette reconnaissance ne fut cependant soumise à aucune condition concernant les minorités. On essaie de l'expliquer par le fait que le territoire de l'Etat finlandais avait appartenu auparavant à la Russie et que le Conseil Suprême était alors d'avis que toutes les questions concernant cet Etat pourraient recevoir leur solution au moment seulement où la Russie serait, elle aussi, représentée.

Pour terminer, nous désirons encore rappeler que la Conférence de la Paix n'imposa aucune obligation touchant les minorités à l'Etat arabe nouvellement créé, le Hedjaz. La raison en est fort simple : ce pays possède une population complètement homogène.

CHAPITRE XI - LE DÉVELOPPEMENT ULTÉRIEUR DE LA QUESTION ET LA SIGNATURE DES TRAITÉS DES MINORITÉS

La première tâche de la «Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités» consistait à préparer le projet du traité des minorités que la Pologne devait signer le jour même de la signature de la paix avec l'Allemagne.

Le 21 mai 1919, le projet de la Commission était déjà prêt - c'est le premier projet dont nous ayons, en général, connaissance (voir : Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, p. 13-18) - et le lendemain, 22 mai, il fut officiellement remis à la Délégation polonaise et porté en même temps directement à la connaissance du gouvernement polonais, par l'entremise du ministre français à Varsovie. Le président de la Commission des Nouveaux Etats, M. Berthelot, soulignait expressément, dans la lettre d'envoi, adressée à M. Paderewski le 22 mai, que le projet avait déjà reçu l'approbation du «Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement». Il faisait en outre connaître à la Délégation polonaise que ledit Conseil avait invité la Commission des Nouveaux Etats à conférer avec la Délégation polonaise sur la question des droits des minorités et à étudier les observations de cette dernière que la Commission espérait obtenir d'urgence par écrit (Ibid., p. 9).

Concurremment avec le projet du traité avec la Pologne, la Commission était occupée aussi par l'élaboration des dispositions nécessaires à insérer dans les traités avec les autres pays.

De même que toutes les autres commissions de la Conférence, la «Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités» exerçait son activité d'après les directives générales qu'elle avait reçues du Conseil Suprême. N'étaient soumises à l'étude et à la décision du Conseil que des questions d'une importance toute particulière au sujet desquelles l'accord n'avait pu se faire au sein de la Commission.

C'est ainsi que le Conseil Suprême trancha, dans sa séance du 17 mai 1919, la question de savoir dans quelle mesure il était opportun de concéder aux minorités mêmes le droit d'adresser directement des plaintes à la Société des Nations ou, à la Cour Permanente à créer par elle. Les partisans de cette solution (les représentants des Etats-Unis d'Amérique et de l'Italie) la justifiaient en disant qu'il serait peut-être plus agréable à la Pologne que les Allemands qui devraient vivre sur son territoire eussent la possibilité de s'adresser eux-mêmes aux institutions appropriées, sans éprouver ainsi le besoin de recourir aux bons offices du gouvernement allemand. A la suite d'une délibération minutieuse, le Conseil Su-

¹ En parlant de la possibilité que la Conférence de la Paix avait de réaliser la protection des minorités, non pas seulement pour une partie des Etats, mais pour tous, l'auteur du chapitre sur «Les Traités pour la protection des minorités», dans *A History of the Peace Conference of Paris*, de H. W. V. Temperley, vol. V, p. 142, s'exprime ainsi : «Tout homme ayant une idée quelconque de l'opinion publique en cette matière ne saurait admettre qu'une telle proposition eût pu avoir une chance quelconque d'être acceptée ou qu'il eût été sage d'insister là-dessus. Ce principe, une fois adopté, eût pu être interprété de telle façon que les nègres des Etats de l'Amérique du Sud se fussent trouvés placés sous la protection de la Société des Nations, on eût pu en faire application aux Basques en Espagne, aux Gallois et aux Irlandais.

«Il n'appartenait pas à la Conférence de la Paix d'examiner l'ordre général dans le monde entier. Elle avait assez à faire en ne s'occupant que des problèmes pratiques particuliers placés inévitablement devant elle comme une conséquence de la guerre et de la responsabilité qu'elle ne pouvait éluder».

² Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St.-Germain-en-Laye, Band I, p. 342.

³ Voir H. W. V. Temperley, op, cit. vol. IV (Chapter VII, B ; The Bulgarian Treaty), p. 413.

⁴ Les Négociations de la Paix Hongroise. Compte-Rendu sur les travaux de la Délégation de Paix de Hongrie à Neuilly-sur-Seine, de janvier à mars 1920. Publié par le Ministère Hongrois des Affaires Etrangères, Budapest, 1921, t. II, p. 94.

prême jugea néanmoins plus convenable de ne pas accorder ce droit aux membres des groupes minoritaires à l'égard de leurs propres gouvernements.

Au cours des séances du Conseil Suprême, fut également soulevée la question de savoir si le droit d'appeler l'attention du Conseil de la Société des Nations sur des infractions ou dangers d'infractions aux traités des minorités, devait être accordé à tous les membres de la Société des Nations, ou uniquement et exclusivement aux membres de son Conseil. Certains membres du Conseil Suprême considéraient que si l'on ne limitait pas ce droit aux Grandes Puissances seulement, les Etats liés par les traités jugeraient, peut-être, la procédure moins froissante pour eux et, partant, plus acceptable. Il fut décidé de consulter ces Etats eux-mêmes. Leur réponse ayant été négative, le Conseil Suprême adopta, à son tour, la décision de n'accorder ce droit qu'aux membres du Conseil de la Société des Nations.

Il est caractéristique que même lors de l'examen de ces questions d'ordre purement formel au sujet du système des garanties et de la procédure, les membres du Conseil Suprême avaient toujours en vue le problème juif et se demandaient constamment si la solution adoptée serait aussi favorable aux Juifs. C'est ainsi qu'au cours de la séance du 17 mai, lorsqu'on examina s'il convenait ou non de donner aux minorités le droit de s'adresser directement à la Société des Nations, M. Lloyd George fit expressément ressortir qu'il était persuadé que les Juifs pourraient toujours trouver un Etat prêt à se charger de leurs doléances. C'était aussi l'opinion du Président Wilson¹.

Le Conseil Suprême s'est aussi occupé, à maintes reprises, des deux articles spécialement consacrés dans le traité avec la Pologne à la protection des Juifs, mais nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

L'opposition des Etats intéressés, pas plus que la séance orageuse du 31 mai, n'ébranlèrent en rien le point de vue du Conseil Suprême qui maintint sa précédente décision. Il alla même jusqu'à prendre aussitôt après un engagement formel à l'égard de l'Allemagne quant à l'introduction de la protection des minorités.

Dans sa réponse du 29 mai 1919 aux conditions de paix du 7 mai, après avoir déjà auparavant, dans son projet officiel du pacte de la Société des Nations, énoncé le postulat de la protection internationale des minorités, la Délégation allemande de Paix affirmait que «l'Allemagne est en général partisan de la protection des minorités nationales. Cette protection pourrait être réglée de la façon la plus appropriée dans le cadre de la Société des Nations. Cependant, l'Allemagne se voit, d'ores et déjà, obligée de demander, dans le traité de paix, certaines garanties pour celles des minorités allemandes qui, par suite de transfert de territoires, seraient mises sous une souveraineté étrangère. Ces minorités doivent obtenir la possibilité de développer leur individualité allemande, surtout par la concession du droit d'entretenir et de fréquenter des écoles et des églises allemandes, ainsi que de faire paraître des journaux allemands. Il serait désirable que l'on créât, en outre, une autonomie culturelle sur la base du cadastre national ; l'Allemagne, de son côté - ajoutait la note - est décidée à traiter, sur son territoire, les minorités étrangères selon les mêmes principes» (Herbert Kraus und Gustave Rodiger, op. cit., Band I, p. 457).

Dans la même note, un peu plus loin, au chapitre «les garanties dans les régions qui seront transférées à l'Est», l'Allemagne demande tout particulièrement la protection de la minorité allemande en Pologne. Pour prouver à quel point une telle protection est réellement nécessaire, elle invoque «les massacres de la population juive», commis en Pologne depuis le 11 novembre 1918, et «les meurtres en masses de Pinsk...» (Ibid., p. 471).

A la note allemande du 29 mai 1919, la Conférence de la Paix opposa l'ultimatum du 16 juin 1919 où les Puissances alliées et associées faisaient aussi réponse aux considérations allemandes relatives à la protection des minorités. Ces Puissances «sont prêtes à accorder des garanties aux droits des minorités allemandes en matière d'éducation, de religion et de culture, dans les territoires transférés de l'Empire allemand aux nouveaux Etats créés par les Traités. Ces garanties seront placées sous la protection de la Société des Nations. Les Puissances alliées et associées prennent acte de la déclaration des Délégués allemands que l'Allemagne est décidée à traiter sur son territoire les minorités étrangères conformément aux mêmes principes» (Ibid., p. 584).

Ainsi donc, le 16 juin 1919, la Conférence de la Paix avait, sans ambiguïté, assuré officiellement à l'Allemagne que le principe de la protection des minorités placée sous la garantie de la Société des Nations serait réalisé. Or, ces engagements du Conseil Suprême ne doivent être considérés que comme la manifestation de sa décision définitive et irrévocable de ne pas renoncer aux clauses relatives à la garantie des droits des minorités.

Le jour même où cette assurance fut donnée, la Conférence de la Paix reçut les observations de la Délégation polonaise concernant le projet de traité du 21 mai 1919.

Dans un long memorandum du 16 juin 1919², la Pologne faisait connaître sa position dans le problème des minorités et nous y retrouvons la plupart des arguments et considérations qui avaient été déjà exprimés lors de la séance du 31 mai. Ce qui frappe dans la lettre polonaise, c'est qu'une moitié à peu près en est consacrée à la question juive.

La note polonaise débute par la déclaration que l'article 93, qu'on désire introduire dans le traité avec l'Allemagne, signifie une ingérence dans les affaires intérieures de la Pologne. La nation polonaise n'a pas oublié que le démembrement de la Pologne fut la conséquence de l'ingérence des Puissances étrangères dans les affaires des minorités confession-

¹ Ainsi que Ray Stannard Baker, op. cit., vol. I, p. 227, le dit, l'idée de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations, dont Wilson avait coutume de parler comme de son «article favori», et qui donne le droit à chaque nation d'appeler l'attention, à titre amical, sur toute circonstance qui menace de troubler la paix internationale ou la bonne entente entre nations, serait née chez Wilson en connexion avec l'article concernant «les minorités ethniques et nationales» qu'il avait proposé dans son second projet du Pacte. Ray Stannard Baker ajoute : «Cette stipulation donnera la possibilité à l'Etat lithuanien ou yougoslave de soumettre à la Société des Nations des questions concernant le traitement de leurs frères de race en Pologne ou en Italie - et aux Etats-Unis, de soumettre des questions concernant le traitement des Juif ; n'importe où».

² Dans la publication officielle : Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, p. 22-30, ce memorandum figure sous la date du 16 juillet. Il ne peut cependant y avoir aucun doute que cela est dû à une faute d'impression et que la date exacte est le 16 juin et non juillet.

nelles en Pologne, et ce souvenir douloureux lui fait craindre plus que tout l'ingérence extérieure dans les affaires intérieures de l'Etat.

Cette crainte a été, récemment encore, confirmée par le vote unanime de la Diète polonaise, qui s'est déclarée contre toute ingérence étrangère et a chargé le gouvernement polonais de préparer, dans le plus bref délai, des projets de lois concernant les droits des minorités. La Pologne donnera les pleins droits de citoyen à tous ses sujets, mais elle exigera en retour que tous les citoyens développent en eux-mêmes la conscience de leur devoir envers l'Etat. Or, ce but ne pourrait être atteint si les droits octroyés aux minorités étaient imposés à l'Etat polonais et si ces minorités, se sentant sous une protection extérieure, étaient ainsi encouragées à porter devant une autorité étrangère leurs plaintes contre l'Etat auquel elles appartiennent.

Tout en reconnaissant à tous les citoyens, sans distinction d'origine, de confession et de langage, l'égalité des droits qui découle des principes de liberté, ainsi que la nécessité de garantir ces principes par la Constitution polonaise, les représentants de la Pologne croient devoir faire les réserves les plus catégoriques contre toutes clauses du traité qui porteraient atteinte à la souveraineté de l'Etat polonais, en imposant à la Pologne des obligations unilatérales concernant l'essence et la forme de la Constitution polonaise, qui ne sauraient être modifiées sans le consentement du Conseil de la Société des Nations. L'Etat polonais, souverain en principe, se trouverait ainsi sous le contrôle permanent des Puissances. En pratique, la volonté d'un seul membre du Conseil pourrait entraver le développement de la Constitution polonaise.

Les dispositions constitutionnelles stipulant les droits des minorités, de même que la Constitution tout entière, posséderont en Pologne, comme dans les autres Etats, des garanties d'invulnérabilité.

L'article 14 du projet de traité concernant l'approbation du Conseil de la Société des Nations pour les modifications constitutionnelles, de même que la clause 1, d'après laquelle les dispositions du traité qui devraient faire partie de la Constitution tombaient sous la juridiction de la Société des Nations, doivent donc être rayés comme portant atteinte à la souveraineté de la Pologne.

Au moment où tous les projets de constitution déposés à la Diète, toutes les déclarations votées par elle et toutes les lois particulières prennent comme point de départ l'égalité complète de tous les citoyens, où les motions législatives concernant les minorités nationales habitant un territoire en masses compactes garantissent à ces minorités une large autonomie, le projet de traité met en doute la valeur des idées directrices dont s'inspire l'Etat polonais. L'article 1 parle du «désir qu'a la Pologne de conformer ses institutions aux principes de liberté et de justice», comme si la Pologne était un Etat sans passé ni traditions constitutionnelles, qui s'éveille aujourd'hui seulement aux principes de justice et de liberté. La Pologne exprime l'ardent désir que les principes de liberté soient universellement appliqués pour les minorités. Elle s'engage à mettre en pratique les prescriptions concernant leurs droits que la Société des Nations reconnaîtra comme obligatoires pour tous ses membres.

La note polonaise s'attaque ensuite à l'article 9, alinéa 2 du projet concernant la participation de l'Etat et des municipalités aux dépenses des minorités pour l'éducation et les institutions religieuses et charitables. Dans cet article, la Pologne voit un privilège pour les minorités, celles-ci ayant en même temps le droit de profiter des institutions scolaires et charitables destinées à l'ensemble de la population et entretenues sur les fonds généraux de l'Etat, des communes, ou autres.

La Délégation polonaise combat encore l'insertion dans le traité de dispositions spéciales concernant la nationalité. Elle les considère comme tout à fait superflues, la question ayant déjà été résolue pour ce qui concerne la Prusse, dans le traité avec l'Allemagne ; et, quant aux autres territoires, elle devrait être réglée dans les traités avec l'Autriche et avec la Russie.

La Pologne appelle aussi l'attention sur le fait que les articles 9 et 10 du projet (identiques aux articles correspondants du traité en vigueur) ne sont pas, selon leur essence, des principes fondamentaux, mais simplement des détails d'administration et de gouvernement qui ne peuvent entrer dans les lois fondamentales d'une Constitution.

Nous n'avons cité ici que la partie générale de la note polonaise. Quant aux passages consacrés spécialement à la question juive, nous en parlerons dans le chapitre suivant.

En terminant, la Délégation polonaise touche aussi la question de la situation des Allemands en Pologne. La Délégation polonaise aime à croire que les prescriptions du projet de traité ne visent pas la population allemande en Pologne. Après la conclusion de la paix, il restera dans l'Empire allemand une forte proportion de population polonaise. Le traité de paix n'impose cependant pas aux Allemands l'obligation d'accorder l'égalité des droits aux Polonais ; il ne garantit aux Polonais ni les droits de leur langue devant les tribunaux, ni la faculté d'entretenir des écoles polonaises à l'aide des fonds de l'Etat et des communes ; on ne peut donc appuyer sur le principe de réciprocité le traitement des minorités polonaises en Allemagne et celui des minorités allemandes en Pologne. Il serait dès lors injuste que le traité des principales Puissances avec la Pologne assurât aux Allemands en Pologne, outre l'égalité des droits, le privilège d'employer l'allemand devant les tribunaux et d'entretenir sur les fonds publics des écoles de langue allemande et de jouir d'autres droits analogues.

Ce sont là les objections essentielles de la Délégation polonaise au projet de traité du 21 mai 1919. Tout en se prononçant, en principe, contre la teneur du traité, elle jugeait cependant nécessaire de faire quelques propositions concrètes concernant des modifications qu'elle aurait voulu y voir introduire.

Le memorandum de la Délégation polonaise fut minutieusement étudié par la Conférence, et certaines modifications furent apportées au projet, sur la base de ses observations. Par contre, la Conférence ne prit pas en considération les arguments de la Pologne contre la protection des minorités en général. La seule chose que le Conseil Suprême ait jugé convenable de faire, c'est de justifier en principe sa décision dans une lettre circonstanciée spéciale et de préciser quelles étaient les véritables intentions de la Conférence à cet égard, de même que de circonscrire les limites des droits qu'on se proposait de protéger. Aussitôt rédigée la lettre fut, le 24 juin 1919, transmise par le Président de la Conférence

de la Paix, M. Clemenceau, au Président du Conseil polonais, M. Paderewski, en tant que déclaration authentique et explicative du texte définitif du projet de traité l'accompagnant. Cette lettre formulant les principes idéologiques du nouveau système et contenant en même temps un aperçu sur les précédents historiques, ainsi qu'une courte analyse des stipulations, appartient, sans nul doute, aux documents les plus importants et les plus intéressants que nous possédions au sujet du problème des minorités à la Conférence de la Paix.

C'est pourquoi nous la reproduisons ici intégralement¹.

CONFERENCE DE LA PAIX

Le Président.

Son Excellence M. PADEREWSKI, Président du Conseil des Ministres de la Pologne.

Monsieur le Président,

Au nom du Conseil Suprême des principales Puissances alliées et associées, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-joint, dans sa forme définitive, le texte du Traité que, conformément à l'article 93 du Traité de Paix avec l'Allemagne, la Pologne doit être invitée à signer à l'occasion de la confirmation de sa reconnaissance et de sa prise de possession des territoires compris dans l'ancien Empire allemand, qui lui sont accordés par ledit Traité. Les principales dispositions de ce document communiquées à la Délégation polonaise à Paris en mai dernier, ont été subséquemment remises au Gouvernement polonais à Varsovie par l'intermédiaire du Ministre de France dans cette ville. Depuis ce moment, le Conseil a eu l'occasion de mettre à profit les suggestions que vous avez bien voulu lui soumettre dans votre memorandum du 16 juin. A la suite d'une étude approfondie de ces suggestions, quelques modifications d'une grande importance ont été introduites dans le texte du Traité. Le Conseil estime, par les modifications en question, avoir réussi à couvrir comme il convient les points principaux sur lesquels vous aviez attiré son attention dans votre memorandum dans la mesure où ils visaient spécifiquement certaines dispositions du texte communiqué.

En vous remettant officiellement le texte des décisions finales des principales Puissances alliées et associées à ce sujet, je désire vous exposer d'une manière plus précise les considérations qui ont guidé jusqu'ici ces Puissances dans le règlement de ces problèmes.

1. - En premier lieu, je relève que ce Traité n'inaugure pas une procédure nouvelle. Depuis longtemps, il est d'usage, d'après le droit public européen, que lorsqu'un nouvel Etat est créé ou lorsqu'un ancien Etat s'incorpore des territoires importants, la reconnaissance formelle de la situation nouvelle par les grandes Puissances comporte, en même temps, la demande par ces Etats au Gouvernement ainsi reconnu, de s'engager à pratiquer certains principes de gouvernement déterminés, et cela sous la forme d'un accord revêtant un caractère international. Ces principes, qui ne manquent pas de précédents nombreux, ont reçu une sanction explicite par le Congrès de Berlin, au moment de la reconnaissance de la souveraineté et de l'indépendance de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie. Je crois devoir rappeler à cet égard les formules employées à cette occasion par les plénipotentiaires britanniques, français, italiens et allemands, lesquelles figurent dans le procès-verbal de séance du 28 juin 1878 :

«Lord Salisbury reconnaît l'indépendance de la Serbie, mais pense qu'il serait opportun de stipuler, dans la Principauté, le grand principe de la liberté religieuse».

«M. Waddington croit qu'il est important de saisir cette occasion solennelle pour faire affirmer les principes de la liberté religieuse par les représentants de l'Europe. Son Excellence ajouta que la Serbie, qui demande à entrer dans la famille européenne sur le même pied que les autres Etats, doit, au préalable, reconnaître les principes qui sont la base de l'organisation sociale dans tous les Etats de l'Europe et les accepter comme une condition nécessaire de la faveur qu'elle sollicite».

«Le prince Bismark, s'associant à la proposition française, déclare que l'assentiment de l'Allemagne est toujours acquis à toute motion favorable à la liberté religieuse».

«Le comte de Launay dit qu'au nom de l'Italie, il s'empresse d'adhérer au principe de liberté religieuse qui forme une des bases essentielles des institutions de son pays et qu'il s'associe aux déclarations faites à ce sujet par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne».

«Le comte Andrassy s'exprime dans le même sens et les Plénipotentiaires ottomans n'élèvent aucune objection».

Le prince de Bismark, après avoir résumé les résultats du vote, déclare que le Congrès admet l'indépendance de la Serbie, mais sous la condition que la liberté religieuse sera reconnue dans la Principauté. Son Altesse Sérénissime ajoute que la Commission de Rédaction, en formulant cette décision, devra constater la connexité établie par le Congrès entre la proclamation de l'indépendance de la Serbie et la reconnaissance de la liberté religieuse».

2. - Les principales Puissances alliées et associées estiment qu'elles failliraient à la responsabilité qui leur incombe si, à cette occasion, elles se départissaient de ce qui est devenu une tradition établie. Je me permets aussi de rappeler à votre considération le fait que c'est aux sacrifices et aux efforts des Puissances au nom desquelles je m'adresse à vous, que la Pologne doit la récupération de son indépendance. Ce sont elles qui ont décidé de rétablir la souveraineté de la Pologne sur les territoires en question et, d'incorporer dans la nation polonaise les habitants de ces territoires. C'est de la force que doivent procurer à la Société des Nations les moyens d'action de ces Puissances que dépendra en grande partie la Pologne, pour être assurée en toute sécurité de la possession desdits territoires ; aussi les Puissances se considèrent-elles comme liées par une obligation à laquelle elles ne peuvent échapper, d'assurer, au moyen de garanties sous la

¹ Le texte de la lettre cité dans la plupart des ouvrages n'est pas le texte authentique. Cela s'explique, vraisemblablement, par le fait que le texte en circulation a été extrait du numéro du journal français *Le Temps* du 2 juillet 1919. Or, ce journal a, en réalité, publié un texte antérieur qui se distingue du texte authentique par toute une série de remaniements rédactionnels. Nous reproduisons ici la lettre d'après la publication officielle du gouvernement polonais. Voir : Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, p. 45-53.

forme la plus permanente et la plus solennelle à la population de la Pologne, les droits essentiels de protection qui lui sont nécessaires, quels que soient les changements ultérieurs de la constitution de l'Etat polonais.

C'est en conformité avec cette obligation que l'article 93 a été inséré dans le Traité de Paix avec l'Allemagne. Cet article ne vise que la Pologne. Toutefois, une clause semblable consacra les mêmes principes en ce qui concerne la Tchéco-Slovaquie et d'autres articles similaires ont été ou seront insérés dans les Traités de Paix avec l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie pour sanctionner les mêmes obligations des autres Etats appelés à recevoir des territoires importants.

L'examen de ces faits démontre que la demande adressée à la Pologne, au moment où elle est appelée à recevoir sous la forme la plus solennelle la reconnaissance à la fois de sa reconstitution, de sa souveraineté et de son indépendance, et où elle se voit attribuer en même temps de grands territoires, n'est nullement de nature à créer un doute quant à l'intention du Gouvernement polonais et de la nation polonaise de respecter les principes généraux de la justice et de la liberté. Aucun doute ne saurait davantage peser sur les intentions des principales Puissances alliées et associées.

3. - Sans doute, le Traité soumis à la signature de la Pologne diffère dans sa forme des conventions antérieures traitant des questions similaires. Ce changement de forme est une conséquence nécessaire et constitue une partie essentielle du nouveau système des relations internationales inauguré maintenant par l'établissement de la Ligue des Nations.

Sous l'empire des anciens errements, la garantie d'exécution pour des prescriptions de cet ordre reposait sur les grandes Puissances. L'expérience a montré que cela était en pratique inopérant et qu'on pouvait reprocher au système de conférer aux grandes Puissances, soit individuellement, soit en groupe, un droit d'intervention dans la constitution intérieure des Etats en question, intervention qui pouvait se produire en vue de fins purement politiques. Dans le nouveau système, la garantie appartient à la Ligue des Nations. Les clauses concernant cette garantie ont été soigneusement rédigées, afin de bien démontrer que la Pologne ne risque en aucun cas d'être mise sous la tutelle des Puissances signataires du présent Traité.

Vous ne manquerez certainement pas de remarquer aussi qu'une garantie a été insérée dans le Traité, par laquelle les contestations s'élevant au sujet des garanties en question devront être portées devant le Tribunal de la Ligue des Nations. Par là, les différends qui surgiront échapperont au domaine politique et passeront à la compétence d'une Cour de Justice : ainsi sera facilitée une décision impartiale, tandis qu'en même temps tout danger d'intervention politique des Puissances dans les affaires intérieures de la Pologne sera évité.

4. - Les dispositions particulières auxquelles la Pologne et les autres Etats seront invités à adhérer, diffèrent dans une certaine mesure de celles qui ont été imposées aux Nouveaux Etats par la décision du Congrès de Berlin. En effet, les obligations imposées aux Etats Nouveaux sollicitant leur reconnaissance, ont de tout temps varié avec les circonstances particulières. Le Royaume des Provinces Unies, en 1814, avait dû contracter des engagements formels concernant les provinces belges qui étaient, à ce moment, annexées au Royaume. Cela constituait une importante restriction dans l'exercice illimité de la souveraineté de la Hollande. Lors de l'établissement de son Royaume, la Grèce dut accepter une forme de gouvernement particulière : il dut être à la fois monarchique et constitutionnel ; quand la Thessalie fut annexée à la Grèce, il fut stipulé que la vie, la propriété, la religion et les coutumes des habitants des localités cédées à la Grèce et qui passaient sous l'administration hellénique, seraient scrupuleusement respectées ; ces habitants devaient jouir des mêmes droits civils et politiques que les sujets grecs d'origine. Des stipulations très précises furent insérées pour assurer la sauvegarde des intérêts de la population musulmane de ce territoire.

Les Puissances ont, aujourd'hui, à envisager une situation toute nouvelle et l'expérience a montré que de nouvelles dispositions étaient nécessaires. Les territoires qui sont actuellement transférés à la Pologne ou à d'autres Etats, renferment inévitablement de nombreuses populations parlant des langues appartenant à des races différentes de celle du peuple auquel elles vont être incorporées. Mais de longues années de vive hostilité ont amené ces différentes races à des divisions des plus graves, Nous espérons que ces populations se réconcilieront plus facilement avec leur nouvelle situation si elles se savent, dès le début, assurées de la protection et des garanties nécessaires contre tout danger de traitements injustes ou d'oppression. On peut même espérer que la seule connaissance de l'existence de ces garanties aidera matériellement à une réconciliation que tous désirent ; et, en même temps, le fait que ces garanties sont stipulées permet d'espérer qu'il ne sera pas nécessaire de les renforcer.

5. - En ce qui concerne les clauses particulières du présent Traité, les clauses 2 et 5 sont destinées à assurer que tous les résidents indigènes des territoires actuellement transférés sous la souveraineté polonaise jouiront de tous les privilèges des citoyens. L'article 6 garantit à tous les habitants les droits élémentaires qui sont assurés dans tout Etat civilisé. Les articles 7 et 8, mis en harmonie avec le précédent, empêchent toute injustice à l'égard des citoyens polonais qui, par leur religion, leur langage et leur race, diffèrent de la majorité de la population polonaise. D'ailleurs, les Puissances savent que, loin d'élever des objections contre la substance de ces articles, le Gouvernement polonais a déjà, de son plein gré, déclaré sa ferme intention de baser ses institutions sur les principes essentiels énoncés ici.

Les articles suivants diffèrent des précédents en ce qu'ils visent des privilèges réservés à certains groupes de minorités. En arrêtant la rédaction finale de ces derniers articles, les Puissances ont tenu compte des suggestions de votre memorandum du 16 juin : aussi ces articles ont-ils subi quelques modifications. Le texte actuel fait apparaître clairement que les privilèges spéciaux de l'article 9 ne sont prétendus aux citoyens polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne transférées de l'Allemagne à la Pologne par le Traité de Paix avec l'Allemagne. Les Allemands des autres parties de la Pologne ne pourront pas se baser sur cet article pour en revendiquer les privilèges. Ils dépendront donc uniquement de la générosité du gouvernement polonais et leur cas sera, en effet, le même que celui des citoyens allemands de langue polonaise en Allemagne.

6. - Les clauses 10 et 11 traitent expressément le problème des citoyens juifs de la Pologne. Les informations parvenues à la connaissance des principales Puissances alliées et associées, en ce qui concerne les relations entre les Juifs et les autres citoyens polonais, ont amené ces dernières à la conclusion qu'en raison du développement historique de la

question juive et des passions suscitées à cet égard, une protection spéciale est nécessaire pour les Juifs. Les clauses proposées ont été limitées au minimum indispensable, à savoir : le maintien des écoles juives et la protection des Juifs dans le libre exercice des prescriptions religieuses du Sabbat. Ces clauses ne doivent créer aucun obstacle à l'unité politique de la Pologne ; elles ne constituent nullement une reconnaissance des Juifs en tant que communauté politique autonome ou séparée à l'intérieur de l'Etat polonais. Les dispositions en matière d'éducation ne contiennent rien qui dépasse ce qui est prescrit en cette matière dans les Etats les plus modernes. Il n'y a rien d'incompatible avec la souveraineté de l'Etat dans le fait de reconnaître et d'accorder protection à des écoles où doivent être élevés des enfants sous l'influence religieuse à laquelle ils sont accoutumés chez eux. On s'est empressé de prendre largement toutes précautions contre tout usage d'une langue non polonaise dans des buts favorables à l'esprit de séparation, c'est pour cela qu'il est stipulé expressément que les dispositions du Traité n'empêchent pas l'Etat polonais de rendre obligatoire l'instruction en langue polonaise dans toutes écoles ou établissements d'éducation...

7. - (Passage relatif aux clauses économiques contenues dans le chapitre II du projet de Traité.)

Je me permets, en terminant, d'exprimer de la part des Puissances alliées et associées, la satisfaction très profonde qu'elles éprouvent du rétablissement de la Pologne en tant qu'Etat indépendant. Elles adressent cordialement leur salut de bienvenue à la Nation polonaise au moment de sa rentrée dans la famille des Nations.

Elles rappellent les grands services que l'ancien Royaume de Pologne a rendus à l'Europe, tant dans les affaires publiques que par sa contribution au progrès de la civilisation, œuvre commune de toutes les nations cultivées. Elles comptent que la voix de la Pologne viendra témoigner de la sagesse de leurs délibérations communes pour la cause de la paix et de l'harmonie générale, et que toute influence de l'Etat recréé sera dirigée ultérieurement vers la liberté et la justice, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Par là, la Pologne aidera à l'œuvre de la réconciliation entre les Nations, qui est la tâche commune de l'humanité.

Le Traité par lequel la Pologne déclare formellement devant le monde sa détermination de maintenir les principes de justice, de liberté et de tolérance qui ont été les principes directeurs de l'ancien régime de la Pologne et par lequel elle reçoit en même temps, sous la forme la plus explicite et la plus solennelle, la confirmation de son retour dans la famille des Nations indépendantes, sera signé par la Pologne et par les principales Puissances alliées et associées au moment même de la signature du Traité de Paix avec l'Allemagne.

Veillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Signé : CLEMENCEAU.

Paris, le 24 juin 1919.

La lettre de M. Clemenceau mentionne, à plusieurs reprises, que, sous l'influence du memorandum polonais du 16 juin, la Conférence de la Paix avait accepté de remanier sur quelques points le projet du traité. Il ne sera donc pas sans intérêt de signaler ici, sommairement, les plus importants de ces remaniements.

Le recueil de documents officiels du gouvernement polonais, cité déjà plus haut, concernant le traité des minorités, publie, outre le premier projet du 21 mai 1919 et le dernier du 24 juin annexé à la lettre de M. Clemenceau, encore un troisième projet (voir : Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, p. 33-40). Il est regrettable que sa date ne soit pas indiquée. Mais, d'après son contenu, l'on peut estimer facilement que ce troisième projet date d'une époque se plaçant entre les 16 et 24 juin 1919.

Si l'on compare le premier projet du 21 mai avec le texte définitif du traité, on peut noter les importantes modifications suivantes :

Le premier alinéa de l'art. 9 concernant les facilités qui doivent être accordées aux minorités pour que l'enseignement soit donné aux enfants dans leur propre langue, a été remanié dans ce sens qu'il doit être appliqué, non pas à l'enseignement en général à tous les degrés, mais uniquement aux écoles primaires.

Un troisième alinéa a été adjoint à l'article 9 concernant les droits des minorités quant aux affaires scolaires, aux termes duquel les dispositions des deux premiers alinéas ne seront applicables aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1^{er} août 1914. De la sorte, ont été exclus du bénéfice de ces dispositions les Allemands, par exemple, de la Pologne du Congrès. Certains auteurs voudraient expliquer cela, de même qu'on l'admet aussi pour le cas de la Finlande, par le fait que la Conférence de la Paix estimait alors qu'elle n'était pas autorisée à prendre une décision concernant les territoires qui appartenaient auparavant à la Russie. Comme on peut cependant s'en rendre compte d'après l'historique de cet alinéa, cette hypothèse n'est pas tout à fait exacte. Le Conseil Supême avait probablement voulu tout simplement faire une concession à la Pologne pour lui montrer qu'il avait pris en considération son argument concernant l'absence de réciprocité de la part de l'Allemagne.

Une autre modification consistait en ce qu'au lieu de l'article tout à fait général relatif à la garantie des dispositions concernant les droits des minorités par la Société des Nations (art. 14 du projet du 21 mai), la procédure a été exactement exposée dans l'art. 12 du traité. Du reste, cet article a été aussi remanié dans ce sens que, pour la modification des dispositions du traité, l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations suffit et qu'une décision unanime n'est plus nécessaire, ainsi que le prévoyait le premier projet.

De même, des modifications furent aussi introduites dans les deux articles du traité concernant spécialement les juifs, et sur lesquels nous nous arrêterons dans le chapitre suivant.

Dans la lettre à M. Paderewski, les principales Puissances alliées et associées soulignaient expressément que les «décisions» qu'elles lui communiquaient étaient «finales» et que le texte du projet annexé lui était présenté également «dans sa forme définitive». C'étaient là des paroles nettes auxquelles la Pologne devait donner une réponse non moins claire.

En fait, deux jours après, le 26 juin, M. Paderewski faisait connaître au Conseil Suprême que la Pologne était prête à signer la convention (Ibid., p. 57). Il basait cette décision sur le fait que les modifications projetées dans le memorandum polonais du 16 juin avaient été, en grande partie, prises en considération ; que le principe de la pleine souveraineté de l'Etat polonais était solennellement reconnu et proclamé dans le traité et que la nouvelle organisation des relations internationales prévoyait, en général, de la part de la Société des Nations, une ingérence dans les affaires extérieures et intérieures de tous les Etats souverains, ainsi qu'une juridiction permanente pour toutes questions ayant un caractère international.

Cependant, la lettre contient aussi deux réserves.

Tout d'abord, la Pologne demande, au nom de la justice, qu'il soit stipulé que la nombreuse population polonaise destinée à rester sous la domination allemande jouisse des mêmes droits et privilèges en ce qui concerne la langue et la culture que ceux accordés aux Allemands devenus, en raison du traité, des citoyens de la République de Pologne.

Ensuite, la Pologne sollicite la modification du texte de l'art. 9 en proposant la rédaction suivante pour le deuxième alinéa : « Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de confession juive, il sera assuré à cette minorité une part équitable dans la répartition des sommes qui pourraient être prélevées sur les fonds publics, municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité. Ces sommes seront employées à l'établissement, sous le contrôle polonais, d'écoles primaires dans lesquelles les besoins du culte israélite seront dûment respectés et où la langue populaire juive (yiddisch) sera considérée comme langue auxiliaire ».

La seconde demande est quelque peu étrange en ce sens que c'est l'article 40 du projet qui traitait spécialement des écoles juives, alors que l'article 9 devait s'appliquer à toutes les minorités. Peut-être la Pologne entendait-elle par là dire indirectement qu'elle était d'accord sur le deuxième alinéa de l'article 9 sous la forme par elle proposée en ce qui concerne les Juifs, mais qu'elle n'était pas disposée à l'appliquer quant aux autres minorités.

Le lendemain, 27 juin, M. Paderewski confirme aussi oralement, dans la séance du Conseil Suprême, qu'il est prêt à signer le traité. Il juge cependant utile de soulever, une fois de plus, la question concernant l'Allemagne. Sur la base du principe généralement admis de la réciprocité, il demande que l'on impose à l'Allemagne également des engagements envers ses minorités. Les membres du Conseil Suprême lui répondirent qu'au fond ses observations étaient peut-être justes, mais qu'il était cependant impossible d'obliger, quant à présent, l'Allemagne à signer un traité de cette nature. Il est intéressant de noter qu'au cours des débats, on avait essayé de calmer M. Paderewski en lui disant que plus tard, lorsque l'Allemagne solliciterait son entrée au sein de la Société des Nations, il subsisterait toujours une possibilité de l'entretenir de cette question. Il fut également souligné que plus le traitement de la minorité allemande par la Pologne serait favorable, et plus celle-ci serait fondée à s'attendre à ce que l'Allemagne réservât un bon traitement aux Polonais. M. Lloyd George fit observer à cette occasion qu'une attitude équitable à l'égard des minorités était dans les intérêts de la Pologne même, et le Président Wilson ajouta que ce n'est que de cette façon qu'elle pourrait faire des Allemands « des citoyens satisfaits et fidèles ».

Le 28 juin 1919, le jour même où fut signé le Traité de Versailles, la Pologne apposa sa signature sans aucune condition ni réserve sur le traité des minorités.

Ainsi prirent fin les négociations ardues et compliquées qui avaient duré cinq semaines et dont l'issue, comme le fait remarquer Hudson (Manley O. Hudson, article cité dans *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, p. 172-173), n'était pas tout à fait certaine jusqu'au dernier moment.

Le premier traité des minorités signé, il était clair que tous les autres Etats auxquels la Conférence avait décidé d'imposer des obligations internationales, ne pourraient que suivre l'exemple polonais. C'est ce qui s'est produit, effectivement, à l'exception, toutefois, de la Yougoslavie, et surtout de la Roumanie.

Ces deux Etats ne voulurent, en aucune façon, se plier à la volonté du Conseil Suprême et les négociations avec eux exigèrent des mois entiers et souvent revêtirent un caractère très sérieux. Ces deux Etats proposèrent comme solution transactionnelle que les dispositions concernant la protection des minorités ne s'appliquassent qu'aux territoires qui leur seraient conférés par la Conférence de la Paix et non au reste de leurs pays. Mais le Conseil Suprême s'en tenait fermement à sa décision et ne voulait consentir à aucun compromis. L'on arriva bientôt à ce point que, après que les principales Puissances alliées et associées eurent, le 10 septembre 1919, signé le traité avec l'Autriche, la Roumanie et la Yougoslavie se refusèrent à y apposer leur signature, car ceci aurait signifié qu'elles donnaient aussi leur agrément aux traités des minorités.

C'est plus tard seulement, après s'être persuadé que toute continuation de résistance n'amènerait aucun résultat tangible, que l'Etat Serbe-Croate-Slovène donna enfin, par une déclaration du 5 décembre 1919, son assentiment au traité.

Bien plus difficiles et compliqués furent les pourparlers avec la Roumanie¹. Il ne faut pas perdre de vue qu'en automne 1919, les relations entre la Roumanie et la Conférence de la Paix étaient, en général, très tendues, et même sur le point d'être complètement suspendues.

Le Président du Conseil roumain, Bratiano, demeurait à Bucarest et ne répondait à aucune des questions et demandes parvenant de Paris. A tel point que le Conseil Suprême avait jugé utile d'envoyer en Roumanie un délégué spécial, le nouveau Ministre britannique à Prague, Sir George Clerk. Bien que la mission de celui-ci ne consistât principalement qu'à traiter avec le gouvernement roumain les questions en relation avec l'occupation de Budapest, Sir Clerk, en arrivant à Bucarest, dut consacrer une grande partie de ses négociations précisément à la question du traité des minorités. Si grande était l'importance que prenait à ce moment cette question au centre de la vie politique roumaine et de l'opposition à la Conférence de la Paix, et tant elle préoccupait tous les esprits de ce pays ! Bratiano, qui avait alors précisément

¹ Voir à ce sujet H. W. V. Temperley, op. cit., vol. IV (chapter IV, part. II : Rumania and the Redemption of the Rumanians), p. 231 et suivantes. Comparer aussi avec : Bulletin du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, n° 5, 29 août 1919, p. 1 à 2 (« La Roumanie et la Question des Minorités »).

donné sa démission, cherchait à créer dans le pays un vigoureux courant d'opinion publique contre le traité. Il incitait les masses du peuple et les organisait presque pour une «résistance nationale», espérant maintenir au moyen de cette propagande sa popularité sur le point de sombrer.

Au début d'octobre 1919, Sir Clerk rentra à Paris et, dans son rapport au Conseil Suprême, il lui rendit compte aussi de la résistance vigoureuse qui se manifestait en Roumanie contre le traité des minorités. Les négociations avec la Roumanie furent encore poursuivies pendant quelques semaines, mais sans aucun résultat.

A bout de patience, le Conseil Suprême envoya enfin à la Roumanie, le 24 novembre 1919, un ultimatum par lequel il lui impartissait un délai de 8 jours pour remplir toutes les demandes de la Conférence et la menaçait, en cas de non exécution, de rompre avec elle toutes relations. Ce délai s'écoula sans qu'aucune réponse satisfaisante fût parvenue de la part de la Roumanie. Le 3 décembre, le Conseil Suprême mit de nouveau ce pays en demeure et lui accorda encore 6 jours, c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 1919.

Acculée, la Roumanie ne put plus user d'aucun subterfuge. Force lui fut de s'incliner et le 9 décembre, le représentant roumain à Paris, le général Coanda, signait le traité sur les instructions du nouveau Président du Conseil roumain, le Dr Vaïda-Voevod.

A la fin de l'année 1919, des dispositions concernant les minorités étaient déjà signées - dans des traités spéciaux ou dans les traités de paix généraux - par 6 pays : le 28 juin 1919 à Versailles, le traité avec la Pologne (entré en vigueur le 10 janvier 1920) ; le 10 septembre 1919, à Saint-Germain-en-Laye, les traités avec l'Autriche et la Tchécoslovaquie (entrés en vigueur le 16 juillet 1920) ; le 27 novembre 1919 à Neuilly-sur-Seine avec la Bulgarie (entré en vigueur le 9 août 1920) ; le 5 décembre 1919, la Yougoslavie donna son agrément au traité du 10 septembre 1919 de Saint-Germain-en-Laye (entré en vigueur le 16 juillet 1920) et le 9 décembre 1919 fut conclu à Paris le traité des minorités avec la Roumanie qui entra en vigueur le 4 septembre 1920.

Au cours de l'année 1920, ont été conclus des traités avec la Hongrie, la Bulgarie, la Turquie et l'Arménie. Le traité avec la Hongrie a été signé à Trianon le 4 juin 1920 (entré en vigueur le 26 juin 1921) ; le traité avec la Grèce à Sèvres le 10 août 1920 (entré en vigueur le 30 août 1924) ; le traité signé à Sèvres le 10 août 1920 avec la Turquie n'a pas été, comme on le sait, ratifié par celle-ci et a été, par la suite, remplacé par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 (entré en vigueur le 6 août 1924). Par contre, le traité signé le 10 août 1920 à Sèvres avec l'Arménie n'est jamais entré en vigueur par suite de la fin si tragique de l'Etat arménien.

C'est le premier traité des minorités avec la Pologne qui a servi de modèle pour l'élaboration de tous les traités des minorités. Il ne rentre pas dans le cadre de la présente étude de faire un examen de doctrine et une analyse juridique des différents traités ni de comparer leurs textes. On peut dire, en règle générale, que les dispositions de tous les traités des minorités sont, à peu de choses près, identiques. Ceci ne fut pas l'effet d'un hasard, mais le résultat d'une politique consciente que la Conférence de la Paix avait adoptée sur ce point. L'échange de lettres à ce sujet avec les Délégations autrichienne et hongroise de paix, montre avec clarté le point de vue du Conseil Suprême en cette matière.

Le projet du traité des minorités avec l'Autriche du 2 juin 1919 subit, après avoir été remis à la Délégation autrichienne, des modifications de fond afin d'en faire concorder la teneur avec le traité conclu avec la Pologne. Le Conseil Suprême communiquait officiellement à l'Autriche, dans sa note du 2 septembre 1919 : «Il semble que cette Délégation ait également le désir que les devoirs imposés à l'Etat autrichien soient, autant que possible, les mêmes que ceux dont se chargent d'autres Etats qui faisaient partie de l'ancien Empire austro-hongrois. Les Puissances alliées et associées ont donc modifié ces articles en vue de les faire accorder avec les clauses insérées dans le Traité avec la Pologne»¹.

Plus tard, quand la Délégation hongroise de Paix demanda au Conseil Suprême d'ajouter aux droits contenus dans le projet qui lui fut soumis certaines autres dispositions, la Conférence de la Paix lui faisait, le 6 mai 1920, la réponse suivante : «Quant aux articles nouveaux dont la Délégation hongroise demande l'insertion pour assurer plus complètement la protection des minorités hongroises dans les territoires voisins, les Puissances regrettent qu'il leur soit totalement impossible de les prendre en considération. Les règles à imposer pour la protection des minorités dans tous les Etats ayant subi de grands remaniements territoriaux dans l'Europe orientale² ont fait l'objet de discussions et d'études très prolongées. Celles qui sont proposées par la Hongrie entraîneraient, si elles étaient adoptées, des complications insurmontables»³.

Nous voyons, de cette façon, que le Conseil Suprême considérait comme absolument souhaitable que les dispositions concernant les minorités fussent, autant que possible, les mêmes dans tous les traités. Cependant, ce désir n'allait pas jusqu'à lui faire fermer les yeux devant la réalité et l'empêcher de compter avec les intérêts spécifiques et les conditions de vie particulières de certaines minorités, à l'égard desquelles le texte général ne pouvait servir de protection suffisante et qui revendiquaient une réglementation spéciale. Le Conseil Suprême et la Commission des nouveaux Etats et de protection des Minorités prêtèrent à ces cas particuliers toute leur attention et des remaniements et amendements nécessaires furent introduits dans les traités correspondants. La Conférence de la Paix procéda ainsi, en ce qui concerne la protection des musulmans en Yougoslavie et en Grèce, l'autonomie des Ruthènes en Tchécoslovaquie, des Szeckler et Saxons en Transylvanie, etc. Des stipulations spéciales furent insérées dans quelques traités des minorités en faveur des Juifs également, et nous allons en parler dans le chapitre suivant.

CHAPITRE XII - LES DISPOSITIONS SPÉCIALES EN FAVEUR DES JUIFS DANS LES TRAITÉS DES MINORITÉS

¹ Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye, Band II, p. 325.

² L'original porte : «dans l'Europe occidentale». Il est de toute évidence qu'il s'agit là d'une faute d'impression.

³ Les Négociations de la Paix hongroise. Compte-Rendu sur les travaux de la Délégation de Paix de Hongrie à Neuilly-sur-Seine de janvier à mars 1920, tome II, p. 555.

Quand on a présent à l'esprit la manière dont le problème des minorités fut soulevé à la Conférence de la Paix, l'on ne peut guère s'étonner que, sur ces douze articles, le traité des minorités avec la Pologne, élaboré en premier lieu, et qui devait servir de modèle pour tous les autres traités, en contienne deux spécialement consacrés à la question juive. Il ne pouvait certes y avoir aucun doute sur la question de savoir si les Juifs devaient jouir de tous les droits garantis par le traité à toutes les minorités. Mais les auteurs du traité ne crurent cependant pas pouvoir s'en contenter et ils jugèrent utile d'assurer en outre expressément le droit des communautés juives à une part équitable des fonds publics attribués à l'enseignement, ainsi que de garantir aux Juifs la possibilité d'observer le sabbat.

Ces deux dispositions figuraient déjà dans le premier projet de traité du 21 mai 1919, de sorte que la Délégation polonaise put, dans sa lettre du 16 juin, préciser sa position à l'égard des deux articles les énonçant (Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix, p. 18, 26, 28, 29).

La Pologne convenait qu'au cours des derniers temps les rapports entre la population juive et la population chrétienne en Pologne s'étaient fortement tendus. Elle rappelait que depuis plusieurs siècles, les Juifs avaient trouvé asile auprès de la nation polonaise, ainsi que des facilités pour organiser leur vie religieuse. Vers la fin du XVIII^e siècle, la Pologne avait émancipé les Juifs cantonnés dans leurs ghettos et même après la perte de son indépendance, elle s'était efforcée de leur conférer la plénitude des droits civiques. Les relations polono-juives durant tout le XIX^e siècle furent empreintes de bienveillance. Le désaccord actuel provenait de l'attitude prise par les Juifs. La délégation polonaise - dont, il convient de ne pas l'oublier, M. Roman Dmowski, l'adversaire irréductible de l'égalité des droits des Juifs, fut l'une des personnalités dirigeantes - n'hésitait pas à mettre en doute la loyauté des Juifs envers l'Etat polonais en voie de création parce qu'ils auraient envisagé la cause polonaise comme perdue.

La reconstitution de l'Etat polonais, que les Juifs devaient admettre comme un fait accompli, permettrait à la nation polonaise de revenir à ses anciens principes dans la question juive. Les relations entre Juifs et Polonais s'établiraient d'elles-mêmes en peu de temps d'une façon normale et à la satisfaction des deux partis ; tandis que la protection accordée à la population juive en Pologne, en transférant la question sur le terrain international, pourrait seulement créer des difficultés.

La Pologne combattait ensuite les droits qu'on désirait accorder aux Juifs, faisant ressortir que les Juifs eux-mêmes n'étaient pas d'accord sur ce point, les uns ne demandant que l'égalité complète des droits, les autres une organisation confessionnelle à part, dotée par l'Etat d'attributions politiques, nationales, sociales, économiques, culturelles et linguistiques, qui transformeraient les Juifs en une nation autonome. La Délégation polonaise rappelait également les dissensions entre les partisans de l'hébreu et du yiddish.

La Pologne faisait valoir, en outre, que l'état de transition dans lequel se trouvait alors la question juive ne permettait guère de fixer, dans des formes législatives, les «droits nationaux et linguistiques des Juifs» en Pologne. Elle se référait aussi à ceux d'entre les Juifs qui, bien qu'attachés à leur religion, se regardent comme étant de nationalité polonaise, parmi lesquels les dispositions proposées provoqueraient un profond mécontentement et dont elles attireraient les protestations.

L'opposition de la Délégation polonaise se manifestait avec une vigueur particulière en ce qui concerne l'art. 10 du projet de traité relatif au droit des communautés juives de créer un ou plusieurs comités scolaires et d'organiser et de diriger des écoles juives. Ce privilège ne manquerait pas de soulever - affirmait la Pologne - de la part des autres organisations confessionnelles, des exigences analogues. Il pouvait conduire à l'établissement d'écoles réservées aux élèves d'une confession particulière, ce qui contribuerait à accentuer en Pologne les divergences religieuses. Cet article - disait la Délégation polonaise - était inadmissible, car il amènerait le fractionnement de l'organisation politique en organisations confessionnelles de droit public, privilégiées sous le rapport administratif, suivant l'esprit du Moyen Age.

La Pologne ne se montrait guère plus satisfaite de l'article concernant le repos du sabbat. Tout en convenant que les Juifs avaient le droit de célébrer leur sabbat, la Délégation polonaise soulignait que ce droit pouvait devenir une source de conflits entre les Juifs et la population polonaise, car la clause d'après laquelle «les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur sabbat», pouvait les autoriser à refuser les services publics dans les emplois civils (fonctions de l'Etat, des chemins de fer ou des communes) ou dans l'armée.

En refusant de donner au nouvel Etat polonais le temps d'expérimenter dans la question juive les méthodes d'égalité civique dont l'efficacité a été reconnue par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie, et en distinguant la population juive de son milieu à l'aide de privilèges spéciaux, les Grandes Puissances - poursuivait la Délégation polonaise - créaient une nouvelle question juive et assumaient ainsi devant l'humanité une lourde responsabilité pour le cas où leur méthode, au lieu de continuer à résoudre pacifiquement la question, la pousserait dans des voies inconnues. La Délégation polonaise ajoutait qu'on pouvait aussi admettre que les grandes Puissances se créaient par là de fâcheuses surprises et elle essayait même de les intimider en leur rappelant que, se basant sur le précédent ainsi établi, les Juifs, doués d'une mobilité facile, réclameraient ailleurs également les privilèges nationaux dont ils jouiraient en Pologne.

Comme on le voit, la Délégation polonaise, dans sa réponse du 16 juin 1919, avait consacré une attention soutenue aux deux articles concernant spécialement les Juifs. Elle cherchait par tous arguments et objections possibles, et souvent même contraires à la vérité, à persuader le Conseil Suprême que ces deux articles étaient complètement inutiles et même nuisibles et que le seul moyen de résoudre convenablement la question juive en Pologne était de s'en remettre au gouvernement polonais lui-même. Les représentants juifs à la Conférence de la Paix durent, à ce moment, se tenir constamment sur la brèche. Leur tâche consistait à éclairer les personnalités dirigeantes de la Conférence sur la situation véritable de la grande collectivité juive de Pologne, à leur exposer les besoins et misères de cette population, ainsi qu'à prouver la nécessité absolue d'une garantie internationale pour ses droits. Dans sa lettre à M. Paderewski, M. Clemenceau se réfère d'ailleurs expressément aux «informations parvenues à la connaissance des principales Puissances alliées et associées en ce qui concerne les relations entre les Juifs et les autres citoyens polonais».

Les objections de la Délégation polonaise n'obtinrent pas le résultat visé. Elles ne furent pas prises en considération, et les deux articles furent maintenus dans le texte définitif du traité avec quelques modifications, dont il sera parlé plus loin. Le Conseil Suprême jugea seulement convenable de consacrer un paragraphe spécial (le sixième) dans la lettre du 24 juin, adressée à M. Paderewski et reproduite dans le chapitre précédent, aux articles concernant les Juifs, de justifier leur nécessité absolue et d'indiquer dans quel sens ces clauses devaient être comprises et interprétées.

L'article 10 du traité concernant l'enseignement dit : «Des comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne, assureront, sous le contrôle général de l'Etat, la répartition de la part proportionnelle des fonds publics assignée aux écoles juives en conformité de l'article 9, ainsi que l'organisation et la direction de ces écoles.

«Les dispositions de l'article 9 concernant l'emploi des langues dans les écoles seront applicables auxdites écoles».

A première lecture, l'on pourrait être tenté de croire que cet article n'est qu'une répétition littérale de l'article 9, qui le précède. En fait, il contient quelques modifications importantes qui prouvent avec évidence à quel point la Conférence de la Paix avait sincèrement cherché à assurer aux Juifs, avec le plus de précision et de garantie possible, la jouissance de leurs droits.

Tout d'abord, il convient de faire remarquer que dans l'article 9, alinéa 2, il est question de l'obligation du gouvernement d'accorder aux minorités «une part équitable» des fonds publics. Dans l'article 10, ce texte très élastique est remplacé par l'expression tout à fait claire et excluant tout arbitraire : «la part proportionnelle».

Dans l'article 9, il est question de fonds publics, qui «pourraient être attribués... par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres» ; par contre, l'article 10 n'emploie plus une forme hypothétique, mais absolue : «la part proportionnelle... assignée aux écoles juives».

D'après l'article 9 du traité, des fonds publics attribués dans un but d'éducation, de religion ou de charité, doivent être assurés aux «minorités» ; l'article 10 prévoit, par contre, que ces fonds doivent être répartis entre les écoles juives par des «comités scolaires désignés sur place par les communautés juives». La plupart des théoriciens du droit des minorités considèrent que, bien que l'article 9 mentionne les «minorités» comme telles, il n'en découle nullement leur reconnaissance en tant que personnalité juridique et que, pratiquement, les sommes ne sont pas transmises aux minorités en tant qu'entités juridiques, mais à des personnes ou institutions en faisant partie¹. Cela a donné lieu à des critiques sévères du texte de l'article 9, et c'est à la lumière de ces critiques qu'on peut saisir toute la signification de principe que possède l'article 10 du traité. Il reconnaît explicitement la personnalité juridique des communautés juives et les charge de créer les organes de l'autonomie scolaire juive.

Dans les premiers projets du traité, il était du reste question, non de «comités scolaires désignés sur place par les communautés juives en Pologne», mais de «un ou plusieurs comités scolaires» (Délégation Polonaise la Conférence de la Paix, p. 18). Sous la pression de l'opposition polonaise, telle qu'elle s'était exprimée, en outre, dans les lettres déjà rappelées, le Conseil Suprême consentit à remanier le texte précédent en limitant la disposition uniquement à «des comités scolaires désignés sur place» et en excluant ainsi la possibilité de créer aussi un comité scolaire central.

Il est encore une distinction frappante à faire dès qu'on compare attentivement les textes des articles 9 et 10 du traité avec la Pologne.

Aux termes de l'article 9, alinéa 3, l'obligation contenue dans cet article ne serait applicable, nous l'avons vu, aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui, au 1^{er} août 1914, étaient territoire allemand. Par contre, l'article 10 n'énonce, en ce qui concerne les Juifs, aucune limitation à l'une quelconque des parties du territoire polonais. Ifor L. Evans y voit l'indice que les Puissances se souciaient vraisemblablement plus de l'avenir de la langue des Juifs que de celui de l'allemand dans l'ancienne Pologne congressiste (Ifor L. Evans. *The Protection of the Minorities. British Year Book of International Law. 1923-1924. London, 1923, p. 108-109.*)

La deuxième disposition en faveur des Juifs, dans le traité des minorités avec la Pologne figure à l'article 11 concernant l'observance du sabbat. Cet article stipule : «Les Juifs ne «seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public».

«La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi».

L'introduction de cette disposition dans le traité avait, elle aussi, - nous l'avons dit - suscité une résistance énergique de la part de la Délégation polonaise. La question a dû être soumise à la décision du Conseil Suprême. On a l'impression, en considérant les délibérations du Conseil sur début les membres du Conseil n'avaient peut-être pas complètement saisi en quoi, à proprement parler, consistait l'importance pour les masses juives de cet article, et quel rôle jouait le sabbat dans la vie juive. C'est ainsi, par exemple, que le Président Wilson avait demandé, au cours de la discussion, pour quelle raison les Juifs ne désiraient pas que des élections eussent lieu le samedi, alors que dans des pays chrétiens celles-ci se déroulent précisément le dimanche. Après avoir reçu de ses experts les informations et précisions nécessaires au sujet de cette question, le Conseil Suprême établit définitivement le texte de cet article, tel que nous le connaissons maintenant.

Celui-ci ne se distingue du texte antérieur du 21 mai que par le fait qu'au premier alinéa furent ajoutés les mots suivants : «Toutefois cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public».

¹ Voir : André Mandelstam, op. cit., p. 435-436. Comparer aussi : Jacques Fougues Duparc, op. cit., p. 253 et suivantes.

Pour éviter toute interprétation restrictive de l'article 44, les représentants juifs avaient demandé à la Conférence d'assurer expressément aux Juifs dans cet article le droit de travailler le dimanche¹. Or, dès après la signature du traité, il est apparu que la Conférence avait commis une grande erreur en ne prêtant pas à cette revendication l'attention voulue. Le gouvernement polonais décida aussitôt d'introduire le repos dominical obligatoire. Il viola ainsi la liberté de croyance et de conscience de ses trois millions de citoyens juifs, placés ainsi devant la grave alternative d'enfreindre la sainteté du sabbat ou de ne travailler que 5 jours par semaine.

Tels sont le contenu et l'historique des deux articles insérés dans le premier traité des minorités spécialement en faveur des Juifs.

On pouvait, semble-t-il, s'attendre à ce que ces dispositions fussent aussi incorporées dans les traités conclus avec les autres pays, du moins avec ceux où vivent de grandes masses juives, comme, par exemple, la Roumanie, la Hongrie, etc.

En fait, nous constatons que la Conférence de la Paix s'en tenait de moins en moins à sa position de principe, qu'elle penchait de plus en plus vers toutes sortes de concessions et de compromis pourvu que les pays consentissent à signer les traités.

L'art. 10 concernant l'enseignement ne se trouve dans aucun autre traité. C'est avec raison que quelques journaux français et anglais avaient écrit, le jour où la Roumanie signa le traité des minorités, que la Conférence de la Paix avait sacrifié les dispositions spéciales en faveur des Juifs pour faciliter l'acceptation du traité par la Roumanie².

Il est utile de rappeler qu'une disposition analogue à l'article 10 du traité avec la Pologne avait figuré dans l'article 148 du traité de Sèvres. Cet article prévoyait que «les fonds en question seront versés aux représentants qualifiés des communautés intéressées». Les Juifs ayant été depuis toujours considérés, en Turquie, comme un «*milet*» (nation), cet article se fût appliqué à eux également s'il était entré en vigueur. Mais il fut supprimé et, d'après le nouveau texte de l'article 40 du traité de Lausanne, «les fonds seront versés aux représentants qualifiés des établissements et institutions intéressés». Ainsi, on ne parle plus de représentants de communautés ni même d'organes locaux, comme dans l'article 10 du traité avec la Pologne, mais simplement de représentants d'établissements et d'institutions.

Les dispositions concernant le sabbat ne se retrouvent, avec de légères modifications, que dans le traité des minorités avec la Grèce et, sous une forme quelque peu différente, dans le traité de Lausanne également. Le texte de l'article 10 du traité avec la Grèce diffère de l'article 11 du traité avec la Pologne sur deux points : d'abord cet article ne s'applique que «dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants grecs de religion juive» et, ensuite, il ne contient pas l'interdiction de prescrire des élections le samedi.

Aux termes de l'article 43 du traité de Lausanne, «les ressortissants turcs, appartenant aux minorités non-musulmanes, ne seront pas astreints à accomplir un acte quelconque constituant une violation de leur foi ou de leurs pratiques religieuses, ni frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de comparaître devant les tribunaux ou d'accomplir quelque acte légal le jour de leur repos hebdomadaire...»

Il est clair que ces stipulations où il s'agit de minorités non-musulmanes s'appliquent aux Juifs également. Elles diffèrent du texte du traité grec en ce qu'elles sont applicables sur tout le territoire du pays et non seulement dans certains districts, et du texte des traités grec et polonais en ce qu'elles ne contiennent pas l'interdiction concernant la fixation d'élections le jour du sabbat³.

Le traité des minorités avec la Roumanie contient aussi un article spécial relatif aux Juifs. La nécessité de l'introduction de cet article était dictée par toute l'histoire de la question juive dans ce pays. Le Conseil Suprême, si disposé qu'il fût aux plus grandes concessions, ne put et ne voulut y renoncer. C'est l'article 7 du traité qui dit : «La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les Juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité».

Cet article devait enfin résoudre la question si douloureuse de la nationalité des Juifs en Roumanie, question qui attendait sa solution depuis quarante et une longues années.

CONCLUSION

Au cours de cet ouvrage, nous nous sommes efforcé de nous tenir, suivant le plan que nous nous étions imposé, dans le cadre d'une étude historique. Pour cette raison, nous nous sommes écarté de toute analyse de doctrine des traités des minorités, ainsi que de tout examen critique de leurs diverses stipulations.

«Rien n'entre au monde en état de perfection, ni l'homme, ni les institutions qu'il crée. Evolution souvent lente et pénible, c'est la loi de l'univers». Ces paroles prononcées par le premier Président de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye, M. B. C. J. Loder, dans son discours d'ouverture de cette juridiction suprême, s'appliquent certainement aussi aux traités des minorités, tels qu'ils sont nés des délibérations de la Conférence de la Paix de 1919-1920.

Sans être exempts, à l'instar de toute œuvre humaine, de défauts et d'imperfections, ces traités marquent cependant, sur le «lent et pénible» chemin du progrès humain et du développement du Droit International, une étape importante.

¹ Cette revendication figure à l'article 8 du memorandum du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix». Le «Joint Foreign Committee» est, lui aussi, tout particulièrement intervenu à ce sujet. Le 20 mai 1919, il a adressé, sur cette question, une lettre spéciale et détaillée, au Président du Conseil Britannique, M. Lloyd George. Voir : Report of the Delegation of the Jews of the British Empire, p. 82-83.

² Voir : Bulletin du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, n° 11 du 19 février 1920, p. 11.

³ Il est intéressant de noter que, d'après l'article 150 du traité de Sèvres, cette stipulation ne devait s'appliquer que dans les villes et districts où les minorités forment une proportion considérable de la population ; cet article stipulait, en outre, expressément qu'il s'agissait de «ressortissants ottomans de religion chrétienne ou juive».

Certes, la question de la protection de la personnalité humaine préoccupait depuis longtemps la communauté internationale et elle provoquait, de temps en temps, ce qu'on appelait les «interventions d'humanité». Toutefois, ces interventions en faveur des peuples opprimés n'étaient toujours que des cas isolés, des exceptions à la règle, et elles étaient basées, non sur une norme du droit positif, mais sur des principes tout à fait généraux et abstraits du «droit naturel», ou du «droit intuitif», comme certains proposent de l'appeler.

Il est également vrai que dans maints traités - surtout de la deuxième moitié du siècle passé - qui ont réglé des modifications territoriales ou proclamé l'indépendance de nouveaux Etats, furent insérées des dispositions spéciales concernant la liberté religieuse et l'égalité civile et politique. Mais, dans tous ces cas, il s'agissait presque toujours uniquement de la protection de minorités religieuses ; on se contentait d'une formule tout à fait générale, énonçant le principe de l'égalité des droits et, ce qui est essentiel, les engagements pris n'étaient appuyés d'aucune sanction, si l'on ne veut toutefois considérer comme une sanction la très problématique possibilité d'une intervention collective contre un Etat récalcitrant, de la part de tous les co-signataires d'un traité.

Un tout autre aspect caractérise les traités des minorités des années 1919-1920. En même temps que les minorités religieuses, ils mentionnent et reconnaissent, et précisent avant toutes autres, les «minorités de langue et de race», ce qui n'est, en réalité, qu'une expression timide pour le terme clair et net de «minorités nationales». Le contenu des droits accordés aux minorités a été formulé, non dans un bref article de principe, mais il a été, nettement et en détail, précisé dans une série de stipulations. Et, last not least, ces droits ont été placés sous la garantie de la Société des Nations et de la Cour Permanente de Justice Internationale. La constitution de la Société des Nations, qui a mis fin à l'état anarchique de la communauté internationale, a rendu possible de charger de la protection de ces droits, non des Etats individuels ou un groupe quelconque d'Etats, mais les organes suprêmes de l'humanité organisée.

Certes, la Société des Nations n'a pas encore rempli tous les espoirs qu'on a fondés sur elle dans ce domaine, mais, moins que toute autre chose, avons-nous l'intention de parler ici de l'application des traités des minorités pendant les neuf années écoulées et de leur réalisation. Ce que nous entendons dire, c'est que, dans le processus d'évolution du Droit International, processus en cours et qui conduit - encore que lentement et souvent avec des zigzags - à la reconnaissance de la suprématie du Droit International sur le Droit Etatique, les traités des minorités de 1919-1920 occupent l'une des places les plus importantes. Ils rompent, d'une manière bien plus catégorique que toute autre institution moderne du Droit des Gens, avec le concept traditionnel de la souveraineté absolue et incontrôlable, et ils restreignent sensiblement le domaine des affaires réservées à la compétence exclusive de l'Etat. Le principe de la protection de l'individu et de certaines catégories de citoyens contre leur propre Etat a trouvé dans l'institution de la protection des minorités une consécration claire et évidente.

Il est vrai que, tout en accordant aux minorités la protection de l'ordre de droit suprême qui existe sur terre - celui du Droit International - les traités n'ont pas trouvé possible de les reconnaître comme des sujets immédiats des droits qui leur furent garantis ; les minorités peuvent en bénéficier uniquement par l'entremise d'un Etat, membre du Conseil de la Société des Nations. Les traités portent cependant en eux le germe de leur développement et, avec l'évolution générale des nouvelles notions sur la nature et la mission du Droit International, on en arrivera à reconnaître, tôt ou tard, aux minorités les droits qu'elles n'ont pu obtenir au cours des années 1919-1920.

Le douloureux problème des minorités est à l'ordre du jour du monde et l'opinion publique de tous les pays lui prête une attention soutenue. Considérable est le mérite qu'ont acquis, quant à la protection internationale des minorités, les grandes associations pacifistes, telles que l'«Union Internationale des Associations pour la Société des Nations», l'«Union Interparlementaire», etc., les importantes organisations scientifiques, telles que l'«Institut de Droit International», l'«International Law Association», etc. et, enfin, le «Congrès des groupes nationaux organisés des Etats Européens», qui, au cours des dernières années, se réunissent périodiquement à Genève. Par leurs travaux approfondis et sérieux, ces organisations tracent la voie aux réformes qui conduiront au renforcement et à l'amélioration de la protection des minorités dans le cadre des traités en vigueur ; elles élaborent, en même temps, les principes idéologiques qui amèneront le développement et le perfectionnement ultérieur et graduel de ce système.

De par les traités des minorités, la Conférence de la Paix a accordé à l'humanité une nouvelle charte de tolérance et de respect de la liberté morale et spirituelle de toute personne humaine et de toute individualité nationale. Le présent essai visait à donner un exposé des conditions dans lesquelles cette «Déclaration des Droits des Minorités» a été élaborée, ainsi qu'à indiquer et à analyser la part et l'importance des divers facteurs qui ont contribué à cette œuvre de haute justice.

ANNEXE A.

TRAITÉ DIT DES MINORITÉS, SIGNÉ LE 28 JUIN 1919 A VERSAILLES, ENTRE LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, L'EMPIRE BRITANNIQUE, LA FRANCE, L'ITALIE, LE JAPON ET LA POLOGNE¹

(entré en vigueur le 10 janvier 1920)

LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, L'EMPIRE BRITANNIQUE, LA FRANCE, L'ITALIE et LE JAPON, Principales Puissances alliées et associées, d'une part ;

ET LA POLOGNE, d'autre part ;

Considérant que les Puissances alliées et associées ont, par le succès de leurs armes, rendu à la Nation polonaise l'indépendance dont elle avait été injustement privée ;

¹ Cité d'après Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations. Recueil des stipulations contenues dans les divers instruments internationaux actuellement en vigueur. Publié par la Société des Nations, Genève, août 1927.

Considérant que par la proclamation du 30 mars 1917, le Gouvernement russe a consenti au rétablissement d'un Etat polonais indépendant ;

Que l'Etat polonais, exerçant actuellement, en fait, la souveraineté sur les parties de l'ancien Empire russe habitées en majorité par des Polonais, a déjà été reconnu par les Principales Puissances alliées et associées comme Etat souverain et indépendant ;

Considérant qu'en vertu du Traité de paix conclu avec l'Allemagne par les Puissances alliées et associées, Traité dont la Pologne est signataire, certains territoires de l'ancien Empire allemand seront incorporés dans le territoire de la Pologne ;

Qu'aux termes dudit Traité de paix, les limites de la Pologne qui n'y sont pas encore fixées, doivent être ultérieurement déterminées par les Principales Puissances alliées et associées ;

Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, d'une part, confirmant leur reconnaissance de l'Etat polonais, constitué dans lesdites limites, comme membre de la famille des Nations, souverain et indépendant, et soucieux d'assurer l'exécution de l'article 93 dudit Traité de paix avec l'Allemagne ;

La Pologne, d'autre part, désirant conformer ses institutions aux principes de liberté et de justice, et en donner une sûre garantie à tous les habitants des territoires sur lesquels elle a assumé la souveraineté ;

A cet effet, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES, représentées comme il suit :

(Suivent les noms des Plénipotentiaires)

Ont, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, convenu des stipulations suivantes :

CHAPITRE 1^{er}.

Article premier

La Pologne s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent Chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle ne prévalent contre elles.

Article 2.

Le Gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Article 3.

La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les ressortissants allemands, autrichiens, hongrois ou russes domiciliés, à la date de la mise en vigueur du présent Traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de la Pologne, mais sous réserve de toute disposition des Traités de paix avec l'Allemagne ou l'Autriche, respectivement, relativement aux personnes domiciliées sur ce territoire postérieurement à une date déterminée.

Toutefois, les personnes ci-dessus visées, âgées de plus de dix-huit ans, auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits Traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des parents entraînera celle de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus devront, dans les douze mois qui suivront et à moins de dispositions contraires du Traité de paix avec l'Allemagne, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire polonais. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie.

Article 4.

La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent Traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

Toutefois, dans les deux ans qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, ces personnes pourront déclarer devant les autorités polonaises compétentes dans le pays de leur résidence, qu'elles renoncent à la nationalité polonaise et elles cesseront alors d'être considérées comme ressortissants polonais. A cet égard, la déclaration du mari sera réputée valoir pour la femme et celle des parents sera réputée valoir pour les enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Article 5.

La Pologne s'engage à n'apporter aucune entrave à l'exercice du droit d'option, prévu par les Traités conclus ou à conclure par les Puissances alliées et associées avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ou la Russie, et permettant aux intéressés d'acquérir ou non la nationalité polonaise.

Article 6.

La nationalité polonaise sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire polonais, à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité.

Article 7.

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

La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant polonais en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant polonais d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

Nonobstant l'établissement par le Gouvernement polonais d'une langue officielle, des facilités appropriées seront données aux ressortissants polonais de langue autre que le polonais, pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux.

Article 8.

Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

Article 9.

En matière d'enseignement public, le Gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans lesdites écoles.

Dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

Les dispositions du présent article ne seront applicables aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1^{er} août 1914.

Article 10.

Des comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne, assureront, sous le contrôle général de l'Etat, la répartition de la part proportionnelle des fonds publics assignée aux écoles juives en conformité de l'article 9, ainsi que l'organisation et la direction de ces écoles.

Les dispositions de l'article 9 concernant l'emploi des langues dans les écoles seront applicables aux dites écoles.

Article 11.

Les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi.

Article 12.

La Pologne agrée que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

La Pologne agrée que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

La Pologne agrée en outre qu'en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le Gouvernement polonais et l'une quelconque des Principales Puissances alliées et associées ou toute autre Puissance, Membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement polonais agrée que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte.

LE PRÉSENT TRAITÉ, dont les textes français et anglais feront foi, sera ratifié. Il entrera en vigueur en même temps que le Traité de Paix avec l'Allemagne.

Le dépôt de ratification sera effectué à Paris.

Les Puissances dont le Gouvernement a son siège hors d'Europe auront la faculté de se borner à faire connaître au Gouvernement de la République française, par leur représentant diplomatique à Paris, que leur ratification a été donnée et, dans ce cas, elles devront en transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra.

Un procès-verbal de dépôt de ratification sera dressé.

Le Gouvernement français remettra à toutes les Puissances signataires une copie conforme du procès-verbal de dépôt de ratification.

EN FOI DE QUOI les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité.

Fait à Versailles, le vingt-huit juin mil neuf cent dix-neuf, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement de la République française et dont les expéditions authentiques seront remises à chacune des Puissances signataires du Traité.

ANNEXE B.

MEMORANDUM CONCERNANT LES DROITS DES MINORITÉS, PRÉSENTÉ PAR LE "COMITÉ DES DÉLÉGATIONS JUIVES AUPRÈS DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX", LE 10 MAI 1919, A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

(Texte anglais : nous donnons le texte anglais avant le français, celui-ci étant une traduction de celui-là).

To their Excellencies

The President and the Members Of the Peace Conference

The Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix representing and acting on behalf of the several organizations whose names are subscribed hereto, and who speak for nine million Jews respectfully submit to your honourable body the following clauses intended for the protection of the several national, religious, racial and linguistic minorities of Bulgaria, Esthonia, Finland, Greece, Lithuania, Poland, Rumania, Russia, Czecho-Slovakia, Ukrainia, Jugo-Slavia and other East and Central European lands, and earnestly pray for their incorporation in the several treaties that shall be the outcome of your deliberations, the right being reserved to propose such modifications as may be required to meet special conditions existing in various of the foregoing lands :

I. The State of... undertakes the following obligations to each of the other Allied and Associated Powers, and recognizes them to be obligations of international concern of which the League of Nations has jurisdiction :

1. Without any requirement of qualifying or other proceedings, the State of admits and declares to be citizens :

a) All persons born in the territory recognised to be in this Treaty, who have not heretofore been naturalized in some other country, and who were resident or domiciled in such territory at any time since August 1st 1909, or who have maintained their relation to such territory within such period by passport issued by the present or the former sovereignty ;

b) All persons who were inhabitants of such territory on August 1st 1914 ;

c) All persons hereafter born in... and subject to the jurisdiction thereof.

Any person belonging to classes a) or b) may however within two years after the coming into force of this treaty opt his former citizenship.

2. The State of... agrees that all citizens of... shall enjoy equal civil religious national and political rights, without distinction as to birth, race, nationality, language or religion ; assumes the obligation to protect the life, liberty and property of its inhabitants and assures to them freedom of religion and of the outward exercise thereof.

3. None of the foregoing rights shall be abridged, nor shall any discrimination, disability or restriction whatsoever be imposed by law or otherwise upon any person on account of race, nationality or religion, nor shall he be denied the equal protection of the law. All existing laws, decrees and ordinances in contravention herewith are repealed.

4. The right of any person to use the languages of any national minority of... in business, private intercourse, at public meetings and in the press as well as before the various tribunals either orally or in writing shall not be limited ; nor shall any such national minority be restricted in the use of such languages in its schools and other institutions, nor shall the validity of any transaction or document be affected by the use of any language whatever. Schools which employ the language of any national minority shall if their course of study complies with the general educational requirements enjoy equal rights with all other schools of the same grade. All existing language restrictions are repealed.

5. The State of... recognizes the several national minorities in its population as constituting distinct, autonomous organizations, and as such having equally the right to establish, manage and control their schools and their religious, educational, charitable and social institutions.

Any person may declare his withdrawal from such a national minority.

Within the meaning of the articles of this chapter, the Jewish population of..., shall constitute a national minority with all the rights therein specified.

6. The State of... agrees that to the extent that the establishment and the maintenance of schools or religious, educational, charitable or social institutions may be provided for by any State, departmental, municipal or other budget, to be paid for out of public funds, each national minority shall be allotted a proportion of such funds based upon the ratio between its numbers in the respective areas and the entire population therein. Moreover, the authorities of each national minority shall be empowered to impose obligatory contributions upon the members of such minority.

7. The State of... agrees that each national minority shall have the right to elect such proportion of the entire number of representatives in all State, departmental, municipal and other public elective bodies based upon the ratio of its numbers in the respective electoral areas to the entire population therein. They are to be chosen by independent electoral colleges or by such other equivalent methods as shall assure to such minorities like national proportional representation.

8. Those who observe any other day than Sunday as their Sabbath shall not be required to perform any acts on their Sabbath or holy days which by the tenets of their faith are regarded as a desecration, nor shall they be prohibited from pursuing their secular affairs on Sunday or other holy days.

9. The State of... agrees that the foregoing obligations are hereby embodied in her fundamental law as a bill of rights, with which no law, regulation, or official action shall conflict or interfere and as against which no law, regulation, or official action shall have validity or effect. None of the foregoing provisions shall be amendable without the consent of the League of Nations.

II. Any of the signatories of the treaty of which this chapter shall constitute a part and any minority that may be affected by a failure to observe or to effectuate any of the provisions of this chapter shall be entitled to submit their complaint for adjudication to the League of Nations or to such tribunal as it may establish and upon such condition as it shall prescribe.

With the expression of our high esteem and with full confidence in your exalted spirit of justice we have the honor to subscribe ourselves.

Respectfully

Au nom du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, composé des Représentants des Pays et Organisations suivants :

AMÉRIQUE, ÉTATS-UNIS : Congrès Juif d'Amérique. AMÉRIQUE, CANADA : Congrès Juif du Canada. GALICIE ORIENTALE : Conseil National Juif.

ITALIE : Comité des Communautés, Fédération Sioniste, Fédération Rabinique.

PALESTINE : Assemblée Constituante Juive.

POLOGNE : Conseil National Juif.

ROUMANIE : Publications officielles de la Fédération Sioniste, Union des Israélites indigènes et Union Poale-Sioniste.

RUSSIE : Conseil National Juif.

TCHÉCO-SLOVAQUIE : Conseil National Juif.

UKRAINE : Assemblée Nationale Juive.

ORGANISATIONS : American Jewish Committee ; Bnai-Brith ; Organisation Sioniste.

MANDATS PAR EGRIT : Grèce (Salonique), Transylvanie et Bukovine.

Présidence du Comité :

Président : Julian W. MACK ;

Vice-Présidents : Louis MARSHALL ; Léon REICH ; Israel ROSOFF ; Nahum SOKOLOW ; Menahem USSISCHKIN ;

Membre de la Présidence : Harry CUTLER ;

Secrétaire-Général : Léo MOTZKIN.

Paris, le 10 mai 1919.

MEMORANDUM OF REASONS FOR PROPOSALS

The accompanying proposals aim to secure to the people of the newly created or enlarged States of Europe, with adequate constitutional guaranties and the sanction to be afforded by the League of Nations, the following rights :

1. Their civil, religious and political liberty as individuals ;
2. Their right of organization and development as national minorities ;
3. The attainment of equality of status for individuals and for national minorities.

1. To secure the first of these groups of rights, it is essential that the Treaty itself shall confer citizenship defined as set forth in Clause 1 of the proposals, otherwise as happened in 1878, large masses who are justly entitled thereto will be deprived of it.

The history of the treatment of the Jews in Rumania illustrates this.

For forty years, Rumania has deliberately ignored the rights which the Treaty of Berlin sought to bestow upon them and during that period she has persistently added to their burdens. Not to exceed 1.000 out of her 250.000 Jews have thus far received naturalization and this only by special legislative acts, the only method of naturalization permitted, although it was intended by the Powers that all Jews should become citizens en bloc. A recent law which claimed to have accorded citizenship to them is a sham. It also requires individual naturalization coupled with conditions impossible of performance and its operation is limited to a period of three months.

The rights enumerated in Clauses 2 and 3 constitute the minima of those which are essential to the enjoyment of freedom by the inhabitants of the lands under consideration.

Especially important is Clause 4 which relates to language rights in States composed of heterogeneous peoples who have passionately clung to their own tongues for centuries and who, if deprived of the right to employ them, would be thereby subjected to grave hardships and disabilities.

2. Clauses 5, 6 and 7 contain guaranties essential to national minority rights. These various lands which are not like those of Western Europe composed of homogeneous populations, always have been and - if conflict and warfare is to be avoided in them - must continue to be practically federations of nationalities which together form the State.

The alternative to the grant of national minority rights to these constituent nationalities is their domination by the majority nationalities. This would inevitably result not only in the crushing out of the minority but in continuous warfare which is apt once more to involve all Europe and America in internecine conflict.

Without these minority rights, Jews, Ukrainians, Lithuanians and others within the new Polish, Rumanian and other States would incur the danger of the annihilation of their ancient civilization, the destruction of their schools and the suppression of their languages. In a word they would be compelled to submit to complete absorption.

The cultural rights specified in Clause 5 require for their preservation that the several minorities affected may, as provided by Clause 6, share proportionally in the public funds devoted to the purposes therein specified. Otherwise the minority groups would be compelled to contribute through taxation to the support of schools and the other cultural institutions of the majority and at the same time would be constrained by the urge of national self-preservation to support with their own funds their own schools and cultural institutions.

But Clauses 5 and 6 alone would not assure full security and protection for the individual and national rights set forth which, in these circumstances are dependent on the exercise of the political right of national minority representation, as provided by Clause 7. By that guaranty only can the other rights sought to be conferred be defended and vindicated peaceably, lawfully and effectively. Genuine patriotic citizenship will be furthered by such a measure and that mutual distrust which inevitably breeds war would be averted.

Article 8 touches a subject which both from the standpoint of religious liberty and economic equality is of a primary importance. It relates to what is known as the Sabbath question and applies to those who regard a day other than Sunday as their day of rest. The Jews, for example, constitute approximately fourteen per cent of the population of Poland. They observe Saturday. Were they precluded from pursuing their secular affairs on Sunday they would be deprived of one sixth of their economic power. That would place them at a cruel disadvantage in the struggle for existence. That they shall not be compelled to desecrate the day which they and their ancestors have treasured as holy for centuries, is a principle equally in conformity with every consideration of justice.

The establishment of the League of Nations affords international sanction for the rights thus conferred. A tribunal will be thereby assured for the enforcement of the obligations which are to be automatically assumed by the several new and enlarged States.

On behalf of the nine million Jews of the lands which are now to be reconstituted politically, we ask that this Charter of Liberty be granted to them in common with all other inhabitants and that complete emancipation and the opportunity for their full development be guaranteed to them. For centuries they have been bereft of the most elementary human rights and subjected to intolerable oppression and hateful discrimination. If at this time when the world is being reconstituted on the basis of justice and liberty, national minorities alone were to be deprived of these blessings, the hopelessness of their fate would transcend the limits of tragedy.

TEXTE FRANÇAIS DU MEMORANDUM

A leurs Excellences

Monsieur le Président et Messieurs les Délégués de la Conférence de la Paix

Le Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, agissant au nom des diverses organisations soussignées et qui plaident pour neuf millions de Juifs, a l'honneur de vous soumettre les propositions suivantes dont l'objet est la protection des diverses minorités nationales, religieuses, ethniques ou linguistiques de Bulgarie, Esthonie, Finlande, Grèce, Lithuanie, Pologne, Roumanie, Russie, Tchéco-Slovaquie, Ukraine, Yougo-Slavie et autres pays de l'Est ou du Centre de l'Europe, et vous prie de vouloir bien les incorporer dans les divers traités de paix qui font l'objet de vos délibérations, le droit étant réservé de proposer telles modifications qui pourraient devenir nécessaires en raison des conditions spéciales existant dans plusieurs des pays ci-dessus désignés.

I. – La ... prend envers les puissances alliées et associées les obligations suivantes auxquelles elle reconnaît le caractère d'obligations internationales relevant de la juridiction de la Société des Nations.

1. La ... reconnaît et déclare être citoyens... de plein droit et sans aucune procédure probatoire ou autre :

a) Toutes les personnes qui, nées sur le territoire reconnu par ce traité à la ..., n'ont pas été jusqu'à présent naturalisées dans un autre pays, qui ont résidé ou ont été domiciliées à une époque quelconque sur ce territoire depuis le 1^{er} août 1909, ou qui ont gardé des attaches avec ce territoire depuis cette date au moyen d'un passeport délivré par l'Etat précédent ou par la...

b) Toute personne ayant habité ce territoire, le 1^{er} Août 1914 ;

c) Toutes les personnes qui naîtront dorénavant en... et ressortiront à sa juridiction.

Toute personne rentrant dans les catégories a) et b) peut, dans un délai de deux ans à compter de la mise en vigueur du présent traité, opter pour son ancienne allégeance.

2. La ... déclare que tous ses citoyens jouiront de droits civils, religieux, nationaux et politiques égaux, sans distinction de naissance, de race, de nationalité, de langue ou de religion et s'engage à protéger la vie, la liberté et la propriété de tous ses habitants et à leur assurer la liberté en tout ce qui touche la religion et l'exercice extérieur du culte.

3. Aucun des droits ci-dessus énumérés ne pourra être amoindri ; aucune exclusion, incapacité ou restriction ne sauraient être imposées par la loi ou de quelque autre manière pour des raisons de race, de nationalité ou de religion, ni la protection égale des lois être déniée à qui que ce soit. Tous lois, décrets et ordonnances contraires sont par là abrogés.

4. Le droit de toute personne de se servir de la ou des langues d'une minorité nationale de ... dans le commerce, les relations privées, les réunions publiques et la presse, ainsi que devant les différents tribunaux, soit oralement, soit par écrit, ne pourra être restreint ; aucune minorité nationale ne pourra être empêchée de se servir de sa langue dans ses écoles et autres institutions, ni la validité d'un acte ou d'un document être mise en question en raison de la langue dans laquelle il est rédigé. Les écoles qui se servent de la langue d'une minorité nationale, à condition que leur programme soit conforme au programme généralement adopté, jouissent des mêmes droits que les autres écoles de même degré. Toutes les restrictions existantes concernant l'emploi des langues sont abrogées.

5. La ... reconnaît les différentes minorités nationales de sa population comme constituant autant d'organismes distincts et autonomes et ayant comme tels des droits égaux à fonder, administrer et contrôler leurs écoles et autres institutions religieuses, éducatives, charitables et sociales.

Toute personne peut par une déclaration expresse se retirer de la minorité à laquelle elle appartient.

Aux termes des articles de ce chapitre, la population juive de ... constitue une minorité nationale jouissant de tous les droits qui y sont spécifiés..

6. La ... accepte que, dans la mesure où l'établissement et le fonctionnement des écoles et autres institutions religieuses, éducatives, charitables ou sociales sont à la charge d'un budget d'Etat, de département, de commune ou autre, alimenté par les fonds publics, il soit alloué à chaque minorité nationale une part proportionnelle de ces fonds déterminée respectivement dans chaque région par le rapport du chiffre de la minorité au chiffre global de la population. En outre, les organes de chaque minorité nationale ont le droit d'imposer aux membres de cette minorité des impôts obligatoires.

7. La ... reconnaît à chaque minorité nationale le droit de contribuer dans une certaine proportion à la formation des différents corps électifs de l'Etat, du département, de la commune ou autres, cette proportion étant déterminée respecti-

vement dans chaque circonscription par le rapport numérique de la minorité à l'ensemble de la population. Ces représentants seront élus par des collèges électoraux indépendants ou par toute autre méthode équivalente qui assurera à ces minorités la même représentation nationale proportionnelle.

8. Les personnes qui ont pour jour de repos un jour autre que le dimanche ne pourront être astreintes à accomplir en ce jour et à leurs autres jours de fête un travail que leur loi religieuse considère comme un péché ; elles ne seront pas non plus empêchées de vaquer à leurs affaires le dimanche ou autres jours saints.

9. La ... reconnaît que les obligations ci-dessus définies font partie intégrante de la loi constitutionnelle en tant que déclaration des droits dont l'exercice ne saurait être restreint ou tenu en échec par aucune loi, disposition ou action officielle, vu qu'en ce qui touche les dites obligations, les lois, règlements ou actions officielles demeurent sans validité et de nul effet. Aucune des précédentes dispositions ne peut être amendée sans l'agrément de la Ligue des Nations.

II. - Tout signataire du présent traité, dont ce chapitre fait partie, ainsi que toute minorité lésée par la violation ou la non-exécution d'une des dispositions du présent chapitre sont fondés à soumettre, dans les formes qui seront prescrites, leurs réclamations à la Ligue des Nations ou à tout autre tribunal qui pourra être institué par cette Ligue.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs les Délégués, l'expression de notre confiance dans vos sentiments de justice et l'assurance de notre très haute considération.

Au nom du Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix, composé des Représentants des Pays et Organisations suivants :

AMÉRIQUE, ÉTATS-UNIS : Congrès Juif d'Amérique.

AMÉRIQUE, CANADA : Congrès Juif du Canada.

GALICIE ORIENTALE : Conseil National Juif.

ITALIE : Comité des Communautés, Fédération Sioniste, Fédération Rabinique.

PALESTINE : Assemblée Constituante Juive.

POLOGNE : Conseil National Juif.

ROUMANIE : Publications officielles de la Fédération Sioniste, Union des Israélites indigènes et Union Poale-Sioniste.

RUSSIE : Conseil National Juif.

TCHÉCOSLOVAQUIE : Conseil National Juif.

UKRAINE : Assemblée Nationale Juive.

ORGANISATIONS : American Jewish Committee ; Bnai-Brith ; Organisation Sioniste.

MANDATS PAR ÉCRIT : Grèce (Salonique), Transylvanie et Bukovine.

Présidence du Comité :

Président : Julian W. MACK ;

Vice-Présidents : Louis MARSHALL ; Léon REICH ; Israël ROSOFF ; Nahum SOKOLOW ; Menahem USSISCHKIN ;

Membre de la Présidence : Harry CUTLER ;

Secrétaire-Général : Léo MOTZKIN.

Paris, le 10 mai 1919.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les propositions précédentes, par des garanties constitutionnelles adéquates et la sanction éventuelle de la Ligue des Nations, tendent à assurer aux populations des Etats récemment créés ou agrandis en Europe, les droits suivants :

1. Liberté civile, religieuse et politique pour les individus ;
2. Droit d'organisation et de développement pour les minorités nationales ;
3. Egalité de statut pour les individus et pour les minorités nationales.

1. Il est essentiel, pour assurer les droits du premier groupe, que le traité même confère les droits de citoyen, tels qu'ils sont définis au paragraphe 1 ; sans quoi, comme cela s'est passé après 1878, de grandes masses ayant un juste titre à ces droits en seront privées.

L'histoire de la condition des Juifs de Roumanie est, à cet égard, un exemple typique. Pendant 40 ans, la Roumanie a ignoré délibérément les droits que le traité de Berlin avait voulu leur assurer, et pendant cette période, elle n'a cessé d'aggraver leur oppression. Mille Juifs au plus, parmi les 250.000 Juifs de Roumanie, se sont vus accorder la naturalisation, et cela par des actes législatifs spéciaux, seul mode de naturalisation autorisé, encore que les puissances eussent décidé que tous les Juifs deviendraient citoyens en bloc. Une loi récente qui prétend leur avoir accordé les droits de citoyen est une imposture. Cette loi exige aussi la naturalisation individuelle en y joignant des conditions impossibles à réaliser, et elle n'est opérante que pour une période de trois mois.

Les droits énumérés dans les paragraphes 2 et 3 constituent le minimum de ceux qui sont essentiels pour que les habitants de ces pays jouissent, sans molestation, de leur liberté.

Le paragraphe 4 relatif au droit des langues dans les pays où vivent des peuples hétérogènes est d'une importance particulière, vu que ces peuples sont demeurés passionnément attachés à leur langue propre, de sorte que leur dénier le droit de s'en servir ne serait rien de moins que leur imposer une grave privation et les frapper d'une incapacité légale.

2. Les paragraphes 5, 6 et 7 indiquent les garanties essentielles des droits des minorités nationales. Les différents pays en question qui n'ont pas comme les pays de l'Europe occidentale une population homogène, ont toujours été - et devront toujours être, si l'on y veut éviter un état de conflits et de guerres - des fédérations de nationalités constituées en Etat.

Que les droits de minorité nationale ne soient pas assurés à ces nationalités formant un même Etat, il ne reste d'autre alternative que de les soumettre à la domination du groupe national le plus important. Le résultat inévitable ne serait pas

seulement l'écrasement de la minorité, mais un continuel état de guerre qui pourrait entraîner une fois de plus toute l'Europe, et l'Amérique même, dans un conflit meurtrier.

Sans ces droits de minorité, les Juifs, les Ukrainiens, les Lithuaniens et autres peuples, courraient le danger, à l'intérieur des nouveaux Etats polonais, roumain, etc., de voir abolir leur ancienne civilisation, de voir détruire leurs écoles, et supprimer leur langue. En un mot, ils seraient obligés de se résigner à une absorption totale.

Les droits relatifs à l'éducation et à la religion spécifiés dans le paragraphe 5 exigent pour leur sauvegarde que les diverses minorités intéressées puissent, ainsi qu'il a été prévu au paragraphe 6, avoir une part proportionnelle des fonds publics affectés aux buts spécifiés dans ledit paragraphe. S'il n'en était pas ainsi, les groupes en minorité seraient mis par l'impôt dans l'obligation de contribuer à l'entretien des écoles et autres institutions d'enseignement de la majorité, cependant que, d'autre part, le souci de la conservation nationale leur imposerait de pourvoir avec leurs fonds privés à l'entretien de leurs écoles et institutions d'enseignement.

Mais les paragraphes 5 et 6 seuls ne sauraient garantir sécurité et protection aux droits tant individuels que nationaux spécifiés d'autre part, vu que ces droits dépendent en pareilles circonstances de l'exercice par les minorités de leurs droits à une représentation nationale, ainsi que le prévoit le paragraphe 7. Ce n'est qu'en vertu de cette garantie que les autres droits revendiqués pourront être défendus et conservés effectivement par des moyens pacifiques et légaux. Cette mesure développera un véritable sentiment patriotique chez le citoyen et écartera cette défiance réciproque qui amène inévitablement la guerre.

L'article 8 est relatif à un sujet d'une importance capitale au double point de vue de la liberté religieuse et de l'égalité économique. Il a trait à ce qu'on a coutume de nommer la question du Sabbat, et il intéresse ceux qui observent comme jour de repos un jour autre que le Dimanche. Les Juifs, par exemple, forment approximativement quatorze pour cent de la population de Pologne. Ils observent le Samedi. Les empêcher de vaquer à leurs affaires le dimanche serait les priver d'un sixième de leur puissance économique, d'où, pour eux, une grave infériorité dans la lutte pour l'existence. Que les Juifs ne soient pas contraints de profaner le jour qu'eux et leurs ancêtres ont respecté, des siècles durant, comme un jour sacré, est, au surplus, un principe en accord avec toute considération de justice.

L'institution de la Ligue des Nations assurera une sanction internationale aux droits ainsi conférés. Ainsi il y aura un tribunal capable d'imposer aux Etats nouvellement créés ou agrandis le respect des obligations qu'ils auront automatiquement contractées.

Nous demandons en faveur des neuf millions de Juifs des pays qui doivent être maintenant reconstitués politiquement, que cette Charte de Liberté leur soit garantie, ainsi qu'à tous les autres habitants de ces pays, et qu'une complète émancipation et la possibilité d'un entier développement leur soient assurées. Pendant des siècles, ils ont été privés des droits humains les plus élémentaires, soumis à une oppression intolérable et à un régime d'exception odieux. Si à une époque où le monde se reconstitue sur une base de justice et de liberté, les minorités nationales devaient seules être privées de ces biens, leur sort désespéré reculerait les bornes du tragique.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

CHAPITRE I. Les droits des minorités dans les traités de paix de 1919-1920

CHAPITRE II. Précédents historiques

CHAPITRE III. La question des minorités dans les projets de paix des associations pacifistes

CHAPITRE IV. Le problème des minorités dans le programme de paix de la Social-démocratie

CHAPITRE V. Les droits des minorités dans les buts de guerre des pays belligérants

CHAPITRE VI L'action juive à la Conférence de la Paix et la constitution du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix»

CHAPITRE VII. La protection des minorités dans les projets du pacte de la Société des Nations et la lutte du Japon pour l'égalité des races

CHAPITRE VIII. La question des minorités devant le «Conseil Suprême» et la création de la «Commission des Nouveaux Etats et de protection des Minorités»

CHAPITRE IX. Le memorandum du «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix»

CHAPITRE X. L'opposition des Etats intéressés et la huitième séance plénière de la Conférence de la Paix du 31 mai 1919

CHAPITRE XI. Le développement ultérieur de la question et la signature des traités des minorités

CONCLUSION

ANNEXE A. Traité dit des minorités, signé le 28 juin 1919, à Versailles, entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon et la Pologne.

ANNEXE B. Memorandum concernant les droits des minorités, présenté par le «Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix», le 10 mai 1919, à la Conférence de la Paix.