

Janusz Żarnowski

## LE SYSTEME DE PROTECTION DES MINORITES ET LA POLOGNE

*Remarques préliminaires.* Les origines de ce problème remontent à 1919, date de la mise en place du système international de protection des minorités engageant les pays de l'Europe centro-orientale, les pays baltes et balkaniques. Pour ce qui est de la Pologne, ses engagements relativement à ce système ont été rompus par la déclaration du ministre Beck en septembre 1934.

Le problème de la protection des minorités connaît une littérature abondante dans de nombreuses langues : il constituait en effet un des problèmes le plus discutés sur le forum international. De nos temps, également, il réapparaît dans toute discussion consacrée aux rapports internationaux et à la défense de la paix dans l'entre-deux-guerres. Un exemple peut en être fourni par le colloque tenu à Genève en 1979 sur l'Europe de Versailles, 1918 - 1923<sup>1</sup>. En Pologne, chargée des obligations découlant de ce qu'on appelait « petit traité de Versailles »<sup>2</sup>, les problèmes de la protection des minorités et le système international créé à Versailles en cette matière, suscitaient un grand intérêt. Citons notamment les travaux du professeur de droit S. Kutrzeba<sup>3</sup>, de K. Kierski<sup>4</sup>, du chef de section au ministère polonais des Affaires étrangères

---

<sup>1</sup> Cf. ma communication : *L'Europe de Versailles, 1918 - 1923. Nationalités et sécurité collective*, « Acta Poloniae Historica », vol. XLVII, 1983, pp. 81 - 101.

<sup>2</sup> On l'appelait aussi, ce qui n'était pas exact, traité « sur les minorités », bien qu'il réglât également d'autres problèmes.

<sup>3</sup> S. Kutrzeba, *Mniejszości w najnowszym prawie międzynarodowym* [Les minorités dans le droit international contemporain], Lwów 1925.

<sup>4</sup> K. Kierski, *Ochrona praw mniejszości w Polsce* [La protection des minorités en Pologne], Poznań 1933.

W. J. Zaleski<sup>6</sup>. Ces problèmes éveillaient aussi un écho à l'étranger<sup>7</sup>. Après la dernière guerre, l'histoire de la situation des minorités a retenu en Pologne l'attention de W. Michowicz<sup>8</sup>, H. Batowski<sup>9</sup>, A. Chojnowski<sup>9</sup> et nombre d'autres<sup>10</sup>.

*Le développement du système international de protection des minorités.* Dans la lettre connue de Clémenceau à Paderewski, du 24 juin 1919, nous lisons : « C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen, que lorsqu'un Etat est né ou même lorsqu'un Etat existant reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle par les grandes puissances est accompagnée de l'assurance que cet Etat s'engagera, sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes de gouvernement. Ce principe, pour lequel il existe de nombreux précédents, a reçu son application la plus

<sup>6</sup> W. J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości* [Protection internationale des minorités], Warszawa 1932.

<sup>7</sup> Cf. p. ex. F. Bergmann, *La Pologne et la protection des minorités*, th. droit, Paris 1935.

<sup>8</sup> W. Michowicz, *Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów w 1934 roku* [La diplomatie polonaise contre le Traité « sur les minorités » dans la Société des Nations en 1934], Łódź 1963.

<sup>9</sup> H. Batowski, *Problem mniejszości narodowych w Europie w przededniu II wojny światowej* [Le problème des minorités ethniques en Europe à la veille de la Seconde Guerre mondiale], « Kwartalnik Historyczny », 1970, n° 3, pp. 629-640.

<sup>9</sup> A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921-1939* [La politique du gouvernement polonais à l'égard des minorités nationales, 1921-1939], Wrocław 1979.

<sup>10</sup> S. Potocki, *Położenie mniejszości niemieckiej w Polsce, 1918-1938* [La situation de la minorité allemande en Pologne, 1918-1938], Gdańsk 1969 ; K. Grünberg, *Niemcy i ich organizacje polityczne w Polsce międzywojennej* [Les Allemands et leurs organisations politiques dans la Pologne de l'entre-deux-guerres], Warszawa 1970 ; R. W. Staniewicz, *Ludność niemiecka w województwie śląskim w latach 1922-1933* [La minorité allemande en Silésie polonaise dans les années 1922-1933], Katowice 1965 ; M. Cygański, *Mniejszość niemiecka w Polsce centralnej, 1919-1939* [La minorité allemande en Pologne centrale, 1919-1939], Łódź 1962 ; M. M. Drodzowski, *The National Minorities in Poland in 1918-1939*, « Acta Poloniae Historica », vol. XXII, 1970, pp. 228-251 ; S. Bronsztejn, *Ludność żydowska w Polsce w okresie międzywojennym* [Les Juifs en Pologne, 1918-1939], Wrocław 1963. A l'étranger ont paru, entre autres, plusieurs études consacrées à la situation des Juifs ; cf. C. S. Heller, *On the Edge of Destruction : Jews of Poland between the Two World Wars*, New York 1977 ; P. Korzec, *Juifs en Pologne. La question juive pendant l'entre-deux-guerres*, Paris 1980.

manifeste lorsque la souveraineté indépendante de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie a été reconnue par la dernière grande assemblée des puissances européennes au Congrès de Berlin »<sup>11</sup>.

Le fait que la question de la protection des minorités ethniques et religieuses ait été soulevée à la Conférence de la Paix à Paris, se rattachait dans une certaine mesure à l'activité des organisations juives craignant pour le sort des Juifs orientaux dans les Etats nouvellement créés. Les projets de généralisation des engagements en la matière ont été définitivement abandonnés quand il est apparu qu'ils devraient s'étendre aux territoires d'outre-mer des puissances européennes et forceraient à reconnaître l'égalité en droits des races (dont la race jaune en Amérique ou en Australie). Ainsi, ces engagements ont été limités aux pays situés dans la partie de l'Europe ci-dessus mentionnée. Ces engagements étaient contenus dans des traités distincts conclus avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce, dans les traités de paix avec l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, ainsi que dans les déclarations faites devant la Société des Nations, à partir d'une résolution de l'Assemblée de la Société du 15 décembre 1920 par l'Albanie, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Comme on le sait, de tels engagements n'ont pas été imposés à l'Allemagne qui, d'ailleurs, dans la déclaration du 29 mai 1919, avait proclamé qu'elle suivrait les mêmes principes par rapport aux minorités se trouvant sur son territoire. Elle n'a cependant pas reconnu cette déclaration comme engageant en droit, mais uniquement comme une déclaration d'intention. De plus, certains accords bilatéraux renfermaient des engagements relatifs à la protection des minorités : l'accord polono-dantzi-kois (1920), le traité de Riga entre la Pologne et la Russie et l'Ukraine (1921), la convention polono-allemande sur la Silésie (1922), l'accord tchéco-autrichien de 1920, le statut la Klaïpeda (Memel) de 1924 et l'accord polono-tchécoslovaque de 1925.

Le Conseil de la Société des Nations s'est vu chargé de la connaissance des violations des engagements découlant de la protection des minorités. Depuis le début du fonctionnement du Con-

<sup>11</sup> D'après F. Bergmann, *op. cit.*, p. 12.

seil, celui-ci recevait de nombreuses pétitions de la part des minorités. Ainsi a pris naissance une procédure, approuvée par le Conseil en octobre 1920, prévoyant l'institution, pour l'étude de chaque pétition, d'un Comité de Trois pris parmi les membres du Conseil, avec, à sa tête, le Président en fonction du Conseil. La procédure se déroulait ensuite principalement sous la pression des Etats liés par les engagements au titre de la protection des minorités et visant à limiter les possibilités de dépôt et de connaissance des pétitions. Ainsi la résolution de juin 1921 supprimait l'envoi automatique des pétitions aux membres du Conseil sans les remarques de l'Etat intéressé; la résolution de la III<sup>e</sup> Assemblée de la Société des Nations appelait tous les Etats à adopter les principes de la protection des minorités et rappelait à celles-ci le devoir de loyauté vis-à-vis de l'Etat d'origine; la résolution du Conseil de septembre 1923 définissait les caractéristiques et la forme des pétitions admissibles; la résolution du Conseil de juin 1925 excluait du Comité des Trois le représentant de l'Etat intéressé, voisin, ou de celui avec lequel la minorité s'identifiait ethniquement; enfin, en juin 1929, le Conseil a adopté ce qu'on appelle le rapport de Madrid (ou d'Adatci) qui, entre autres, soulignait le caractère confidentiel de la procédure au Secrétariat de la Société des Nations et au Comité des Trois. Ajoutons par ailleurs que, dans la procédure en question, un grand rôle incombait à la Cour permanente de Justice internationale à La Haye qui pouvait émettre à la demande du Conseil de la Société des Nations ou de ses membres des jugements ou des « avis consultatifs » sur la protection des minorités.

*La signification de la protection internationale des minorités.*  
Il n'y aurait pas de sens de présenter les détails et l'histoire du développement du système et de la procédure qui s'y rattachait : on peut les apprendre dans l'abondante littérature consacrée à ce sujet. On est en revanche autorisé à formuler sur la question la remarque suivante : il ne fait pas de doute que le système de protection internationale des minorités, introduit par le traité de Versailles ainsi que les traités, accords et déclarations qui s'y rattachaient, avait de nombreux points faibles. Il n'a pas assuré une protection véritable aux minorités, même sur le territoire peu

étendu auquel il s'appliquait. La procédure qui lui était attachée offrait des fois une occasion d'agitation révisionniste contre l'ordre de Versailles et était utilisée à des fins très éloignées de la protection des minorités. On ne doit toutefois pas oublier que la proclamation du principe de l'égalité en droits des minorités nationales, linguistiques, confessionnelles, etc. constituait une expression du progrès et de l'extension des idées démocratiques réclamant l'égalité tant formelle que réelle de tous les hommes, et dont les origines remontent aux Lumières et à la Révolution française. La conséquence de cette idée, c'est la conviction que la liberté et l'égalité sont des biens d'ordre supérieur, dont l'autorité se situe au-dessus même de la souveraineté étatique. Les normes souverainement instituées ne doivent de ce fait se trouver en contradiction avec les principes de liberté et d'égalité ni avec les principes démocratiques qui en émanent. Ainsi la souveraineté nationale (étatique) connaît une certaine limitation morale. Les grandes puissances ne se sont pas décidées en ce temps — et ne se décident pas à ce jour — à quelque limitation que ce soit, découlant de ces principes, de leur souveraineté, et les Etats moins importants les imitent en ce point. De plus, le développement général du nationalisme aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles agissait dans le sens de la domination du principe ethnique. Pour des raisons compréhensibles, particulièrement jaloux de leur souveraineté étaient les Etats petits et moyens, créés en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle et après la Première Guerre mondiale. Le conflit inévitable entre le principe de démocratie et le principe national (ethnique), exacerbé après la Première Guerre mondiale du fait de la situation des minorités nationales, n'a pas été sans exercer une influence sur la formation de courants et de systèmes antidémocratiques et fascistes dans l'entre-deux-guerres. Le chemin vers le triomphe du principe de l'égalité en droits des minorités conduisait donc et conduit par la suppression de toutes sortes de courants et de systèmes antidémocratiques.

*La Pologne et ses minorités nationales.* La Pologne ne s'est stabilisée sous sa forme territoriale définitive qu'en 1921 - 1922 à partir du traité de Riga avec la Russie et la division de la Haute-Silésie après le plébiscite et l'insurrection, quoique les tracés de moindre importance et les actes de reconnaissance internationale se soient

prolongés au-delà de cette date. Dans l'Europe de ce temps, la Pologne appartenait aux pays à pourcentage le plus élevé des minorités nationales. Si l'on prend en considération l'Europe sans l'U.R.S.S. et ne tient pas compte des situations où, formellement cogouvernantes, les nationalités slovaque, croate et slovène se sont trouvées dans un état à certains égards analogue à la situation de minorités, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Roumanie avaient relativement le plus de minorités<sup>18</sup>. Le pourcentage réel des minorités a toujours fait l'objet de controverses.

**Les minorités nationales en Pologne d'après les recensements et les évaluations (en %)**

Nations	1921 recens.*	1931 recens.**	1931 éval.**
Polonais	69,2	68,9	66,0
Ukrainiens	14,0	13,9	15,3
Juifs	7,8	8,6	8,6
Blélorusses	3,9	3,1	4,3
Allemands	3,8	2,3	2,6
Autres	2,3	3,2	3,2
Total	100,0	100,0	100,0

\* — nationalité

\*\* — langue

Source : J. Zarnowski, *Spoleczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej, 1918 - 1939* [La société de la II<sup>e</sup> République polonaise], Warszawa 1973, p. 376.

*La Pologne et la création du système de protection des minorités*<sup>19</sup>. Ce système est entré en vigueur pour ce qui est de la Pologne au moment de la signature, le 28 juin 1919 par les repré-

<sup>18</sup> La Tchécoslovaquie env. 34 % (sans compter les Slovaques), la Roumanie env. 28 %, la Pologne env. 31 %, le tout d'après les données officielles vivement critiquées. Cf. M. Koźmiński, *Nationalism, National Minorities and Dictatorial Regimes in East-Central Europe in the Years 1918 - 1939*, in : *Dictatorships in East-Central Europe, 1918 - 1939. Anthologies*, éd. par J. Zarnowski, Wrocław 1983, p. 135.

<sup>19</sup> La documentation concernant la protection des minorités en Pologne à la Conférence de la Paix a été éditée en polonais : *Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r.* [Les affaires polonaises à la Conférence de la Paix à Paris en 1919], vol. III, Warszawa 1968, pp. 235 - 327.

sentants de la Pologne, de ce qu'on appelait « petit traité de Versailles ». Le projet de ce traité, dans la partie relative à la protection des minorités, avait suscité une violente opposition et des restrictions de la part des représentants de la Pologne, Ignacy Paderewski et Roman Dmowski, qui avaient déposé le 16 juin 1919 leurs remarques critiques par écrit. Dans cet aide-mémoire, il était principalement question de l'affaire juive, la faute des conflits polono-juifs étant imputée par les auteurs exclusivement aux Juifs. Ils mettaient également en cause les privilèges accordés à la minorité allemande en Pologne, sans équivalence dans les engagements de l'Allemagne vis-à-vis des Polonais résidant en Allemagne<sup>14</sup>. La réponse à ces restrictions a été la lettre ci-dessus citée de Clémenceau qui soulignait entre autres que les puissances occidentales reconnaissent à la Pologne des territoires (dans ce cas ayant auparavant appartenu au Reich allemand) avec une population ethniquement mêlée qui avait droit à la protection, et que le contrôle du respect des engagements serait assuré non par les grandes puissances mais par la Société des Nations, ce qui devait garantir la non-immixtion des puissances dans les affaires intérieures de la Pologne. Certaines remarques de Paderewski ont été prises en considération dans le texte définitif du traité. Ainsi, par exemple, les privilèges accordés à la minorité allemande ont été limités aux territoires ayant précédemment appartenu au Reich.

Les 30 et 31 juillet s'est déroulé le débat de ratification à la Diète. Paderewski appelait à la ratification des deux traités, c'est-à-dire du traité de paix avec l'Allemagne et du petit traité de Versailles, tout en critiquant entre autres les stipulations de ce dernier sur la protection des minorités. La tolérance polonaise pluriséculaire devait garantir les droits des minorités, et cela beaucoup mieux que des traités imposés. Les représentants de presque tous les clubs parlementaires se prononçaient sur les engagements de la Pologne vis-à-vis des minorités très critiquement et d'une manière hostile. Les moins violents étaient les représentants de la droite, surtout de la Démocratie nationale (*endecja*), considérés comme des partisans de l'Entente et, dans un certain sens, cores-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 292 - 298.

pensables pour le traité « sur les minorités ». Les plus virulents étaient les partis de la gauche et du centre. Particulièrement violent était le discours de Herman Lieberman, représentant du Parti socialiste polonais (PPS). Il a appelé la Société des Nations agence de l'impérialisme, et le traité « sur les minorités » — violation de la souveraineté conquise par les Polonais et non donnée en cadeau par l'Entente. De même, le leader paysan connu et futur Premier ministre, Wincenty Witos, s'est prononcé contre le traité « sur les minorités » dont il imputait la responsabilité aux Juifs, en les menaçant de conséquences désastreuses. Un autre militant paysan connu, plus tard Président de la Diète dans les années 1922 - 1927, Maciej Rataj, critiquant le petit traité de Versailles, en faisait pour une grande part retomber la faute sur Dmowski.

Lieberman avait cependant souligné que les nombreuses violences commises sur la population juive en Pologne les mois précédents, avaient entaché l'opinion sur la Pologne et fortifié l'idée qu'il y fallait assurer de l'extérieur la sécurité tant des Juifs que des autres minorités nationales. Il a cité comme un des principaux facteurs mettant en question la foi en la sincérité des intentions de la Pologne le fait que le premier délégué de la Pologne à la conférence de Paris avait été Roman Dmowski, le leader de la Démocratie nationale. Au nom du Parti socialiste polonais, Lieberman s'est prononcé contre la ratification des traités.

En somme, le débat de ratification était devenu un forum de jeux politiques circonstanciels. Dans la période où le traité était en vigueur, la gauche traitait évidemment les questions et les plaintes des minorités avec plus de compréhension que les ultranationalistes de l'*endecja* qui adoptaient une attitude essentiellement hostile ainsi que les partis rapprochés de la Démocratie nationale. Ceux-ci, en effet, tendaient à faire obstacle à la reconnaissance de l'égalité en droits des minorités, et à chasser de Pologne, dans la mesure du possible, les Juifs et les Allemands. Ils invoquaient le principe de la souveraineté de la nation (au sens ethnique) dans le cadre de l'Etat qui en est la propriété exclusive, et non pas « le bien de tous les citoyens », comme le proclamait la Constitution. La ratification des traités était évidemment assurée et tous se rendaient compte qu'elle était nécessaire ; la loi de ratification a été adoptée à une majorité considérable de voix.



*La Haute-Silésie.* Les questions des minorités en Haute-Silésie constituaient un chapitre à part auquel il convient d'accorder quelque peu plus d'attention. Le traité de Versailles y prévoyait un plébiscite qui a effectivement eu lieu dans des circonstances dramatiques en mars 1921. Après la division de la Haute-Silésie, effectuée par le Conseil de la Société des Nations sur recommandation des puissances de l'Entente, la Conférence des Ambassadeurs a recommandé la conclusion d'une convention polono-allemande. La Pologne et l'Allemagne ont conclu cette convention sous la pression des puissances qui faisaient dépendre de cet acte le retrait des armées alliées de Haute-Silésie et la transmission aux deux parties de l'administration sur les territoires attribués. Un rôle décisif y a été joué par Felix Calonder, président des pourparlers délégué par le Conseil de la Société des Nations, puis président de la Commission mixte à Katowice. Le Tribunal d'Arbitrage à Bytom avait pour président le professeur G. Kaeckenbeeck de Belgique qui a relaté ses expériences dans un livre<sup>15</sup>. La convention sur la Haute-Silésie comportait entre autres des dispositions relatives à la protection des minorités. Les stipulations du petit traité de Versailles en la matière devaient rester en vigueur pendant 15 ans également dans la partie allemande de la Haute-Silésie (dans la partie polonaise, le traité avait force obligatoire sans limitation de temps). Par ailleurs cependant, les art. 73 - 146 introduisaient, pour 15 ans seulement, il est vrai, des dispositions supplémentaires élargissant la protection des minorités et, pour cette raison, particulièrement intéressantes pour les chercheurs. Ainsi, l'appartenance à la minorité devait être déterminée exclusivement d'une manière subjective et les autorités ne pouvaient mettre en question une telle décision. Certaines attributions des minorités ont été reconnues aux citoyens de la partie adverse habitant respectivement le territoire polonais et allemand de la Haute-Silésie. On garantissait aux minorités l'enseignement secondaire dans leur langue (et non seulement élémentaire, comme le stipulait le traité). Les minorités avaient le droit de s'adresser directement au Conseil de la Société des Nations pour lui présenter leurs plaintes. Les

<sup>15</sup> G. Kaeckenbeeck, *The International Experiment of Upper Silesia*, London 1942.

tribunaux de Haute-Silésie avaient le droit d'étudier si les lois et dispositions n'étaient pas contraires à la convention<sup>18</sup>. En plus de la Commission mixte et du Tribunal d'Arbitrage ont été institués des offices pour les minorités dans les deux parties de la Haute-Silésie. La procédure prévoyait ou rendait possible une procédure en trois instances, les plaintes sur des questions plus graves et les recours devant être connus par le Conseil de la Société des Nations et, par son intermédiaire, pouvaient être portés à la Cour de La Haye.

Ce système, si ample et si développé, d'institutions et de dispositions juridiques était la plus grande conquête, à ce qu'il semble, dans la sphère de la protection des minorités. Il mérite de retenir d'autant plus l'attention qu'il n'est pas resté uniquement lettre morte, mais a fonctionné pendant plus de dix ans, quoique ce fonctionnement ait diversement été apprécié par les parties polonaise et allemande. La question se pose de savoir s'il indiquait une éventuelle voie de développement du système de protection des minorités sous les auspices de l'organisation internationale, cela au moyen du perfectionnement des organes de contrôle dotés de vastes compétences, ou si l'évolution de la procédure repoussait plutôt qu'elle ne hâtait la mise en place d'un système de garantie efficace des droits des minorités.

*La situation des minorités en Pologne.* Dans l'entre-deux-guerres, l'Etat polonais n'avait pas su non seulement « résoudre » le problème des minorités — c'était par la nature des choses impossible — mais même à faire aboutir à une coexistence plus ou moins pacifique les groupes ethniques. L'ultranationalisme empoisonnait les rapports entre eux, mais c'était un phénomène mondial. Les minorités se divisaient en plusieurs groupes : celles installées en groupes compacts dans la zone frontalière (Ukrainiens, Biélorusses, Lituaniens), dispersées (Juifs et d'autres minorités moins importantes), mixtes (Allemands). Les minorités frontalières tendaient vers leurs pays d'origine, par quoi elles constituaient une menace pour l'unité de l'Etat. Le tracé des frontières de l'Etat polonais est intervenu au cours des affrontements armés avec l'Allemagne,

---

<sup>18</sup> S. Potocki, *op. cit.*, p. 59.

la Lituanie et la Russie, avec les Ukrainiens (en Galicie orientale), avec les Tchèques (en Silésie de Cieszyn). Les séquelles de ces luttes pesaient sur les rapports intérieurs en Pologne<sup>17</sup>.

La situation de la minorité allemande en Pologne était d'autant plus avantageuse que cette population était plus aisée que les milieux polonais correspondants. Aux mains de propriétaires allemands se trouvaient des fortunes plus ou moins grandes, des exploitations agricoles cossues, surtout dans l'ouest de la Pologne ; il y avait aussi des colonies allemandes dans les autres parties du pays. Les ouvriers allemands en Silésie, à Łódź et dans d'autres centres, étaient généralement hautement qualifiés. La bourgeoisie allemande était très forte, surtout au plus haut échelon de la grande bourgeoisie. Tout ceci conférait aux Allemands en Pologne une indépendance considérable et constituait une base pour le développement à grande échelle de leurs propres organisations de tous types. L'action révisionniste, voire antipolonaise, trouvait une résonance considérable parmi cette minorité, spécialement dans la Pologne de l'ouest, et les chicanes de l'administration à l'encontre de cette minorité ne faisaient qu'envenimer le conflit. Dans ces conditions, celui-ci était inévitable et se manifestait aussi, évidemment, sur le forum institué par le système international de protection des minorités. La partie attaquante était la partie allemande, la minorité polonaise en Allemagne, sauf en Haute-Silésie dans les années 1922 - 1937, n'étant pas soumise à la protection.

La situation de la minorité ukrainienne qui peuplait en groupes compacts, quoique considérablement mêlée avec les Polonais, la Galicie orientale, la Volhynie et les territoires voisins, était beaucoup moins bonne. Quoique dans la Galicie d'avant-guerre (c'est-à-dire d'avant 1914) aient prédominé les Polonais, le rattachement de cette province à la Pologne a apporté de grandes limitations des possibilités et des libertés de la population ukrainienne, en comparaison avec le temps de la domination autrichienne. Sur les territoires ayant précédemment appartenu à la Russie (Volhynie, une partie de la Polésie et autres), les choses allaient encore plus mal. L'enseignement ukrainien était limité et graduellement éliminé, les associations de toutes sortes faisaient l'objet de chicanes.

<sup>17</sup> Pour la politique polonaise, voir A. Chojnowski, *op. cit.*

Une partie importante des Ukrainiens subissait l'influence du mouvement irrédentiste proclamant le mot d'ordre de chasser les Polonais de la Galicie orientale (où il y avait 1,5 à 2 millions de Polonais). Le conflit s'est envenimé en 1930 quand, en représailles pour des actions terroristes, le gouvernement a procédé au moyen de l'armée et de la police à une brutale pacification. Ce conflit a eu pour tristes conséquences pendant la Seconde Guerre mondiale des massacres de la population polonaise, perpétrés par les nationalistes ukrainiens (surtout en Volhynie).

Les Biélorusses étaient une collectivité paysanne au sentiment national relativement faible. L'administration combattait les embryons d'écoles et d'institutions biélorusses, l'enseignement biélorusse a été supprimé. Les paysans biélorusses prêtaient une oreille plus attentive aux mots d'ordre sociaux, surtout communistes, que nationaux. Ceci entraînait pour eux des répressions supplémentaires.

La minorité lituanienne relativement peu nombreuse à la frontière de la Lituanie (la région de Wilno et de Suwałki) était spécialement paysanne. Les chicanes de la part de l'administration polonaise étaient ici principalement une réponse à l'oppression de la minorité polonaise assez nombreuse en Lituanie.

Les Juifs constituaient une population dispersée, concentrée surtout dans la partie de l'ancienne Pologne annexée par la Russie et en Galicie. Le pourcentage des Juifs en Pologne atteignait le chiffre de 10. Varsovie où, avant la Première Guerre mondiale, se trouvaient 40 - 45% de Juifs, constituait la plus grande concentration de Juifs en Europe. En Pologne habitaient avant la Seconde Guerre mondiale env. 3,5 millions de Juifs, plus qu'aujourd'hui en Israël. Pour la plupart, ils étaient habitants des villes. Il y avait des bourgades où les Juifs étaient presque la seule population. Ils étaient considérablement différenciés au plan social. Ils constituaient la majorité de la petite bourgeoisie en Pologne, la moitié de la bourgeoisie plus cossue. La société polonaise, en revanche, était aux 3/5 ou aux 2/3 paysanne. Les conflits polono-juifs se sont envenimés avec le développement du nationalisme moderne. Le parti de Dmowski constituait la principale force de l'action antijuive qui s'était amplifiée à partir de 1912. Après l'envenimement de la situation dans les années 1918 - 1919, dont un écho était parvenu

à Paris et à Versailles, étaient venues des années des paix relative, coupées d'ailleurs de conflits violents. A partir seulement des années trente, la situation s'est définitivement détériorée. L'administration, surtout après le coup d'Etat de Pilsudski en mai 1926, ne chicanait cependant pas en principe les Juifs, s'efforçant de les gagner pour le gouvernement. La culture, la presse et l'enseignement juifs se développaient considérablement. Après la mort de Pilsudski seulement, le camp gouvernemental a adopté les mots d'ordre antijuifs. En somme, les Juifs n'avaient pas de nombreuses raisons de recourir à la procédure mise en place par le système de protection des minorités et aucune plainte ne parvenait de leur part à Genève.

*Le fonctionnement du système international de protection des minorités et la Pologne.* C'est en principe l'histoire des plaintes des minorités contre le gouvernement polonais, appuyées par les facteurs internationaux, principalement par l'Allemagne, et des contre-actions de la Pologne sur le forum de la Société des Nations<sup>18</sup>. Depuis le début, sur ce forum se sont trouvées les questions des Allemands de Pologne (non seulement de la minorité, c'est-à-dire des citoyens polonais). C'étaient d'abord des affaires quant auxquelles était intervenue une coïncidence de questions découlant du « grand » et du « petit » traité de Versailles. Sur la table des débats du Conseil de la Société des Nations se sont tout d'abord trouvées les affaires des colons allemands de Poznanie, installés dans cette province par le gouvernement prussien aux fins de germanisation, expulsés ensuite par le gouvernement polonais en vertu des clauses contenues dans les contrats d'achat-vente. En cette matière, soulevée par l'organisation allemande *Deutschtumsbund* vers la fin de 1921, la Cour de La Haye a rendu un verdict défavorable à la thèse polonaise. De nombreux conflits ont également été engendrés par la question de la citoyenneté polonaise, dont l'étendue était formulée peu clairement et contradictoirement dans les deux traités de Versailles. La Cour de La Haye a à nouveau rendu un verdict défavorable à la Pologne et reconnaissant au

<sup>18</sup> Cf. A. Bregman, *La politique de la Pologne dans la Société des Nations*, Paris 1932.

Conseil de la Société des Nations la compétence en la matière, dans le cadre de la protection des minorités. L'essence du litige consistait à apporter des précisions aux conditions d'accession à la citoyenneté polonaise des Allemands nés en territoire polonais, la partie polonaise interprétant les attributions de ces Allemands, découlant des traités, d'une manière restrictive. Après de longs pourparlers, sous la pression du Conseil de la Société des Nations et après l'arbitrage du professeur Kaeckenbeeck, a été conclue en la matière la convention de Vienne, en général avantageuse pour la Pologne.

Dans le même temps, la partie allemande déposait au Secrétariat de la Société des Nations de nombreuses autres plaintes qui, cependant, ont été liquidées par le Conseil après les éclaircissements fournis par le gouvernement polonais. La première plainte avait été déposée dès le 10 juin 1920 par le Deutschtumsbund, le principal auteur des plaintes de la minorité allemande<sup>19</sup>. Venaient aussi des plaintes d'autres minorités nationales de Pologne. Il faut rappeler que l'étude de chacune d'elles sur le forum de la réunion plénière du Conseil requérait l'initiative d'un de ses membres. L'Allemagne, comme on le sait, n'a été reçue au Conseil qu'en 1926<sup>20</sup>.

Le 15 octobre et le 26 novembre 1927, le gouvernement lituanien a accusé la Pologne devant le Conseil de persécuter la minorité lituanienne et a réclamé une enquête. C'était plutôt un symptôme de l'envenimement du conflit interétatique, bien que de part et d'autre les coups aient frappé les minorités. Le Conseil de la Société a cependant repoussé les revendications lituanienes, et, peu après, est intervenue la rencontre de Pilsudski avec Volde-maras à Genève, à la session du Conseil, et des pourparlers polono-lituanien ont été entamés, ce qui a permis de reconnaître les plaintes citées comme réglées.

---

<sup>19</sup> Le gouvernement de Witos a dissous, en 1923, le Deutschtumsbund, d'ailleurs sans motif légal suffisant. Le procès n'a eu lieu que sept ans plus tard (!) et a été une compromission pour les autorités polonaises. La cour a pratiquement acquitté les accusés.

<sup>20</sup> Pour les problèmes de la minorité allemande, voir : J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie, 1919 - 1925* [Les relations polono-allemandes, 1919 - 1925], Poznań 1962 ; idem, *Stosunki polsko-niemieckie, 1926 - 1932* [Les relations polono-allemandes, 1926 - 1932], Poznań 1964.

En 1929, le Conseil s'est occupé de la pétition déposée par deux députés de la Diète de Varsovie, Graebe et Naumann, défendant les personnes auxquelles était due la citoyenneté polonaise et auxquelles les autorités la refusaient en liquidant leur propriété comme appartenant aux citoyens du Reich, conformément au traité de paix. La pétition a été appuyée par Stresemann et, pour la première fois dans l'histoire de la procédure « des minorités », l'Allemagne a fait usage de l'art. 12 du petit traité de Versailles, qui accordait aux membres du Conseil de la Société des Nations le droit d'exiger la connaissance des violations des droits des minorités. Jusque-là, ces questions étaient posées à l'ordre du jour uniquement sur proposition du Comité des Trois. Le Conseil de la Société des Nations a d'ailleurs renvoyé la question aux négociations bilatérales qui se déroulaient de toute façon, la motion de l'Allemagne avait donc un caractère de démonstration.

L'Allemagne a de nouveau fait usage de l'art. 12 en décembre 1930 dans la question des abus électoraux au cours des élections en Pologne, de la même année ; cette fois, à part la Haute-Silésie, manquait toute autre pétition de la minorité elle-même, et la plainte de l'Allemagne englobait également d'autres territoires (Poznanie, Poméranie). Le Conseil s'est diplomatiquement abstenu d'étudier cette question, en se bornant à la Haute-Silésie (voir ci-dessous).

A la fin de 1930, les autorités polonaises ont procédé à la pacification déjà mentionnée du territoire ukrainien. La question a acquis du retentissement et provoqué de nombreuses déclarations critiques dans divers milieux étrangers, dont les parlementaires d'Europe occidentale. A la Société des Nations est parvenue, entre autres, une pétition élaborée par les émigrants ukrainiens en accord avec le plus grand parti ukrainien en Pologne, la Société ukrainienne nationale démocratique (UNDO). Au cours de la procédure au Conseil de la Société des Nations ont été formulées de nombreuses remarques critiques à l'adresse de la Pologne, ce qui a trouvé son expression dans le rapport final, toujours circospect, du représentant du Japon N. Sato, en 1932.

Le dernier complexe de problèmes étudiés au Conseil de la Société des Nations, était l'accusation portée contre la Pologne

d'utiliser la réforme agraire dans les voïvodies de l'ouest pour limiter la propriété allemande. Les plaintes de Kurt Graebe (1 septembre 1931, 15 janvier 1932 et 8 février 1932) ont de nouveau été directement appuyées par le gouvernement allemand. Au cours de l'étude de cette question, un conflit est intervenu entre l'Allemagne et le reste du Conseil, dont avec le rapporteur japonais Nagaoka, et l'Allemagne a réclamé que la question soit soumise à la Cour de La Haye ; avant que la chose ait abouti, l'Allemagne a quitté la Société des Nations. C'était en effet déjà la période du régime nazi.

Un chapitre à part, ce sont les questions liées à la procédure particulière appliquée à la Haute-Silésie<sup>21</sup>. A ce titre affluaient de très nombreuses pétitions et plaintes. Leur nombre était si grand que les gouvernements polonais et allemand ont conclu en 1929, sous les auspices du Conseil de la Société des Nations et de son représentant Adatci (Japon), un accord stipulant une plus large utilisation de la procédure locale devant la Commission mixte à Katowice et le Tribunal d'Arbitrage à Bytom, surtout dans les affaires mineures (accord de Paris). L'action de propagande menée avec l'appui du gouvernement allemand, ayant davantage des visées politico-révisionnistes que la défense de la minorité, était l'un des facteurs d'envenimement de la situation et une source de litiges, de plaintes et de pétitions ; une seconde source en était cependant la politique de l'administration polonaise. Cette politique venait du désir de supprimer les progrès de la germanisation menée par tous les moyens, y compris la contrainte, en Silésie au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, et était réalisée par toutes sortes de chicanes et de mesures restrictives à l'encontre de la minorité allemande. Ce heurt d'aspirations contradictoires était une source naturelle de conflits dont des échos parvenaient jusqu'au Palais des Nations à Genève. Le nombre des pétitions, dont le principal auteur était l'organisation allemande Volksbund, accusait une courbe significative. Jusqu'en 1930 avaient été déposées au Conseil de la Société des Nations 43 pétitions, dont, les années particulières :

Année	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Nombre	1	1	0	0	5	20	10	6

<sup>21</sup> A. Bregman, *La politique...*, pp. 117 et suiv.



Le nombre des plaintes s'est nettement accru après l'admission de l'Allemagne à la Société des Nations. Conformément aux principes de la convention sur la Haute-Silésie, le Conseil devait à chaque fois s'occuper du fond de la question, et le Comité des Trois ne pouvait la rejeter. Il convient d'ajouter que, dans les années 1920 - 1930, le Conseil avait étudié au total 18 questions touchant les minorités (à part la Haute-Silésie) ! L'activité politique et de propagande accrue des organisations minoritaires allait de pair avec la ligne antiallemande plus rigide de l'administration locale après la nomination au poste de voïvode silésien de Michał Grażyński (août 1926) par le maréchal Pilsudski. L'une des questions les plus importantes étudiées au Conseil de la Société des Nations était la querelle sur les écoles allemandes ; celles-ci étaient fréquentées par un nombre important d'enfants parlant à domicile le polonais. Les autorités ne voulaient pas les admettre dans les écoles allemandes ; de ce fait au début de 1927 est parvenue une plainte du Volksbund sur cette matière. La querelle portait sur le droit des autorités polonaises à examiner la nationalité ou la langue des enfants (ce qu'interdisait la convention sur la Haute-Silésie). Au nom du Conseil, l'expert suisse Maurer a même fait passer des examens à des centaines d'enfants ! La Cour de La Haye s'est également prononcée sur cette affaire dont nous ne pouvons suivre ici la complexité, en reconnaissant pour une grande part que la partie polonaise avait raison d'exiger que les enfants inscrits dans les écoles allemandes connaissent l'allemand. Cette question s'est étendue sur plusieurs années, et les délégués polonais à Genève devaient défendre certaines mesures, pas toujours heureuses, voire illégales, de l'administration, comme par exemple l'affaire de 60 enfants auxquels on refusait obstinément le passage dans les écoles allemandes (1930/1931).

Par la suite, l'administration a commencé à fermer les écoles allemandes, ce qui a provoqué de nouvelles plaintes (été 1928). Sur cette question justement s'est produit un affrontement entre le ministre Zaleski et Stresemann à Genève, à la réunion du Conseil du 15 décembre 1928.

D'un caractère désagréable avait aussi été l'affaire Otto Ulitz, secrétaire général du Volksbund, que Grażyński voulait éliminer de la lutte politique : il l'a fait arrêter sous inculpation de délits

contre l'Etat, cependant les tribunaux polonais l'ont acquitté de toute faute et de toute peine. Cette affaire a fait l'objet d'une plainte déposée par le Volksbund à la Société des Nations (1929).

L'occasion d'un nouvel affrontement a été fournie par les élections à la Diète et au Sénat ainsi qu'à la Diète silésienne en 1930, pendant lesquelles les autorités terrorisaient les organisations allemandes (elles faisaient d'ailleurs de même avec l'opposition polonaise). Le Volksbund a déposé à cette occasion des plaintes le 21 janvier 1931 et le 14 août 1931. Malgré les accents critiques à l'encontre des autorités polonaises, contenus dans le rapport du représentant du Japon Yoshizawa, touchant aux activités de l'Union des anciens Insurgés polonais et autres organisations pendant la campagne électorale, le Conseil a décidé de prendre note des éclaircissements du gouvernement polonais (19 septembre 1931).

*La déclaration du colonel Beck.* Depuis le début du fonctionnement du système international de protection des minorités, le gouvernement polonais tendait à l'esquiver, et, au début des années trente, a définitivement décidé de rompre unilatéralement dans ce domaine les relations avec Genève. On retardait pourtant la chose assez longtemps. Cependant les rapports polono-allemands ont connu, du moins extérieurement, une accalmie après l'accès d'Hitler au pouvoir et la signature de la déclaration sur la non-agression en janvier 1934 par l'ambassadeur Lipski et le ministre Neurath. Ainsi était tarie la principale source des plaintes déposées au Conseil de la Société des Nations, c'est-à-dire les organisations minoritaires allemandes qui, de plus en plus nazifiées, avaient cessé sur l'ordre de Berlin d'envoyer des plaintes. D'ailleurs en octobre 1933, l'Allemagne a quitté la Société des Nations. Le ministre Beck a saisi l'occasion qui se présentait : l'adhésion de l'U.R.S.S. à la Société des Nations. Cinq jours avant ce fait, le 13 septembre 1934, le colonel Beck a lu à Genève, à la réunion de l'Assemblée de la Société des Nations, une déclaration proclamant que le gouvernement polonais ne coopérerait plus avec les organes internationaux pour la protection des minorités, et cela jusqu'au temps où les engagements qui en découlaient, seraient étendus à tous les pays membres de la Société. Les droits des

minorités en Pologne étaient en revanche protégés par la Constitution et les lois. L'objet de discussions parmi les historiens est de savoir dans quelle mesure la déclaration du ministre Beck, depuis longtemps préparée, était liée à l'adhésion de l'U.R.S.S. à la Société, donc à la perspective des interventions soviétiques sur les questions des minorités, par exemple ukrainienne et biélorusse. Il semble que ce fait ait pu influencer sur la date de la proclamation de la décision, mais non sur la décision elle-même. Celle-ci avait été rendue possible par l'affaiblissement du système de Versailles et par la perte du prestige par la Société des Nations. A partir de ce moment, la Pologne s'est coupée du système international de protection des minorités quoiqu'elle n'ait pas rejeté formellement les principes mêmes de cette protection et n'ait pas annulé le traité « sur les minorités »<sup>22</sup>.

*Conclusion.* Le système international de protection des minorités, imposé à la Pologne par les pays de l'Entente à l'encontre de sa volonté, a joué un certain rôle en tant que facteur qui, dans une certaine mesure, a lié les mains de l'administration. La structure de ce système, surtout la procédure au Conseil de la Société des Nations, a fait qu'en réalité avaient des chances d'être étudiées uniquement les plaintes appuyées par une des puissances, un tel rôle étant dans ce cas incombé à l'Allemagne par rapport à la minorité allemande. La procédure au Conseil de la Société des Nations a apporté peu de profits à cette minorité elle-même ; elle était en revanche exploitée par la propagande révisionniste. Les autres minorités n'ont pas connu d'effets positifs du système de protection des minorités. Les plaintes des Ukrainiens et des Lituanais n'avaient pas d'influence particulière sur leur situation. Personne parmi les membres du Conseil ne s'érigeait en accusateur de la Pologne dans ces matières, même dans des situations aussi drastiques que la pacification des terrains ukrainiens en 1930. La situation des minorités nationales en Pologne était loin d'être conforme aux principes de l'égalité en droits et de traitement égal, comme d'ailleurs dans de nombreux autres pays possédant des minorités. L'instauration d'engagements internationaux en la

<sup>22</sup> Pour les détails, voir W. M. Michowicz, *op. cit.*

matière était une expression des aspirations démocratiques dans la collectivité internationale, et était une extension des principes démocratiques généraux, patrimoine de la Grande Révolution française. Cependant l'imperfection du système compromettait le principe même, et la collectivité internationale était dans l'incapacité d'en trouver un meilleur dans les conditions de ce temps. La Charte de l'O.N.U., les Pactes des droits de l'Homme et autres documents semblables rendent ce qu'on appelle en anglais *lip service* au profit des nobles principes de la démocratie, de l'égalité et de la liberté, y compris les droits des minorités. Cependant l'idée de contrôle international dans ce domaine n'a pas été reprise même dans une sphère aussi modeste que dans les années 1918 - 1939. Le processus de montée de l'intolérance et des conflits entre les groupes ethniques, amorcé avec la naissance du nationalisme moderne, continue toujours et ne s'éteint pas, surtout hors de l'Europe.

(Traduit par Lucjan Grobelak)