

Janusz Żarnowski

L'EUROPE DE VERSAILLES, 1918 - 1923 NATIONALITES ET SECURITE COLLECTIVE

Le thème me porte avant tout à considérer de plus près le sens des termes qui composent sa formule. J'entends la notion de nationalités dans le sens large des problèmes nationaux de l'époque considérée. Ainsi y verra-t-on entrer les questions liées à la naissance de nouveaux Etats nationaux ou à la transformation de ceux qui existaient déjà — surtout en Europe centrale et sud-orientale — comme celles relatives aux minorités nationales. De même la notion de sécurité collective sera employée ici dans le sens plus large, englobant les mécanismes fondamentaux de la sécurité des pays européens de ce temps-là, et cela non seulement dans l'acception technico-diplomatique dans laquelle on a commencé à s'en servir dans les années ultérieures (cette notion a d'ailleurs fait une grande carrière après la Seconde Guerre mondiale). La sécurité collective au sens de garantie réciproque et de défense collective contre l'agresseur devait être assurée par le Pacte de la Société des Nations. Cependant, le système mis sur pied dans le Pacte de la Société des Nations était dépourvu de ce qui aurait dû en être la plus grande valeur : l'universalité, vu qu'en étaient absents aussi bien les Etats-Unis que l'Allemagne et la Russie. On ne saurait de ce fait parler du fonctionnement à l'époque en Europe d'un système de sécurité collective fondé sur le mécanisme de la Société des Nations. Il peut tout au plus être question d'embryon d'un tel système ou de sa forme potentielle. Cela d'autant plus que la Société des Nations ne s'est acquise une certaine importance pratique qu'au stade ultérieur, notamment à partir de l'adoption en octobre 1925 du Protocole de Genève. Dans cette conjoncture, nous nous occuperons plutôt du problème

de la sécurité des nations européennes en général que du mécanisme de « la sécurité collective ».

Il serait d'ailleurs difficile d'appeler toute la période considérée « Europe de Versailles » au sens strict de ce mot, ne serait-ce que parce que le traité signé à Versailles le 28 juin 1919 et contenant le Pacte de la Société des Nations, n'est entré en vigueur que le 10 janvier 1920. On ne pourrait parler du fonctionnement du système de Versailles au sens plein du mot qu'à partir de cette date. Ainsi, par exemple, la première session du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations s'est tenue à Paris le 16 janvier de la même année. De ce fait, la période étudiée se scinde en deux parties dont la première a duré plus d'un an (à partir de novembre 1918) et avait un caractère transitoire, la seconde allant du début de 1920 à la fin de 1923.

Toute cette période cependant s'est écoulée sous le signe de l'instauration d'un nouveau système international, substitué à celui qui avait fonctionné en Europe pendant plus de cent ans, et des tentatives de trouver et mettre en oeuvre de nouveaux mécanismes de coopération internationale et de sécurité des nations qui fonctionneraient réellement et non pas, comme les projets de Maximilien de Béthune, du duc de Sully, de William Penn, de l'abbé de Saint-Pierre ou d'Emmanuel Kant, destinés à figurer uniquement dans les manuels d'histoire de la pensée et de la théorie politique¹.

Evidemment, tout accord européen des puissances dont la liste s'était établie au cours du XVIII^e siècle, était conclu en vue de prévenir la guerre et de maintenir l'équilibre existant, du moins pendant la période où était conservée la balance des forces du moment donné. Après la Première Guerre mondiale, la situation était toutefois marquée par des éléments nouveaux. D'une manière très générale, on peut dire que, pour la première fois dans l'histoire, les auteurs de l'ordre européen nouveau devaient compter avec l'opinion des grandes masses des sociétés². Cette opinion manifestait au lendemain des hostilités une aversion absolue pour la guerre et réclamait des garanties de paix. La

¹ Cf. L. Kulski, *Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la Société des Nations 1918 - 1926*, Paris 1927 (thèse univ. Paris).

² Cf. A. J. Mayer, *Politics and Diplomacy of Peacemaking. Containment and Counter-Revolution at Versailles, 1918 - 1919*, New York 1967.

guerre mondiale, qui avait été avant tout une guerre européenne, en tout cas menée principalement en Europe, avait pour la première fois si profondément et douloureusement frappé presque chaque famille de presque tous les pays de ce continent, et cela d'une manière que n'avaient connue ni la guerre de Trente Ans ni l'époque de l'épopée napoléonienne. Les pertes humaines subies au cours des hostilités de 1914-1918 étaient de deux fois supérieures à celles résultées de toutes les guerres menées entre 1789 et 1913³.

Le phénomène sans doute plus important encore qui a influé sur la situation générale après 1918 était l'immense accroissement du poids du facteur national dans la vie politique, sociale et culturelle de l'Europe. Ce fait a trouvé son expression dans la naissance de nouveaux Etats nationaux et dans la reconstruction d'anciens en Europe centre-orientale⁴. En même temps se sont envenimés les conflits attachés à l'existence des minorités nationales, quoique numériquement elles n'aient pas augmenté mais, au contraire, aient été considérablement réduites en comparaison de l'état d'avant-guerre.

On ne saurait détacher ces faits de leur large contexte historique, tant en amont qu'en aval de la période considérée⁵. On ne peut en effet étudier l'évolution du problème des nationalités en Europe dans l'optique gauchie d'une courte période. De fait, si le XIX^e siècle a été appelé siècle de la vapeur et le XX^e celui de l'électricité, tous les deux ils peuvent avec d'autant plus de raisons prétendre au nom de siècles des nations et des mouvements de nationalités. Nous reculons d'habitude jusqu'à la Révolution française pour y voir le point de départ de la démocratie contemporaine d'une part, et du mouvement des nationalités de

³ B. C. Uralnis, *Vojny i narodonaselenie Evropy*, Moskva 1960, p. 404.

⁴ Une place importante a été consacrée à cette question dans la science polonaise. Cf. J. Żarnowski, et coll., *Ład Wersalski w Europie Środkowej [L'ordre de Versailles en Europe centrale]*, Wrocław 1971; W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej [La naissance des Etats nationaux en Europe centre-orientale]*, Warszawa 1974.

⁵ Il est à remarquer que les travaux déjà classiques de H. Kohn (*The Idea of Nationalism*, New York 1967; Avant-propos de : *Nationalism, Its Meaning and History*, Princeton) donnent une appréciation pessimiste de ce processus, celle-ci cependant n'étant pas la seule possible.

l'autre. Pour ce qui est du développement des nations, ses prémisses et structures partielles toutes prêtes peuvent être décelées beaucoup plus tôt dans l'histoire des peuples. Mais les nations contemporaines diffèrent des formations ethniques qui les ont précédées par ce que la conscience nationale éveillée en leur sein devient massive et englobe la majorité ou du moins une partie très importante de toutes les classes. Le développement de la conscience nationale est évidemment un processus et il est difficile de déterminer le point auquel on pourrait le reconnaître comme achevé. En tout cas, la lutte massive pour la libération nationale est en général inséparable d'un niveau assez élevé atteint par le développement de l'idée nationale dans les larges cercles de population. La généralisation de cette idée a eu lieu surtout au XIX^e siècle.

L'appréciation du « fait national » est parfois diamétralement différente. Dès l'année de l'échec du Printemps des Peuples, le dramaturge autrichien Franz Grillparzer prévoyait, dans une épigramme assez connue, le chemin allant « de l'Humanité à travers la Nationalité vers la Barbarie »⁶. Dans le même temps, le poète polonais Adam Mickiewicz écrivait : « Le réveil des nationalités est un fait nouveau. Un Etat qui aurait le premier reconnu l'importance de ce fait et l'aurait pris pour base de sa politique, se serait fait le centre de l'Europe moderne, aurait commencé une ère nouvelle [...] Le sentiment de nationalité se pose de nos jours avec une force qui pourrait être également salulaire pour les gouvernements et les peuples. Il y a du religieux dans ce sentiment. Il est éminemment organisateur »⁷. Des opinions aussi divergentes ne manquent pas non plus de nos temps, les deux points de vue se fondant sur des expériences diverses et dépassant de beaucoup l'Europe elle-même. Il ne fait pas de doute qu'un processus si vaste, d'envergure mondiale, a des aspects divers, des lumières et des ombres. Il ne peut nous appartenir d'émettre des jugements en la matière, mais nous

⁶ « Der Weg der neuern Bildung geht // Von Humanität // Durch Nationalität // Zur Bestialität » (1849) (*Grillparzers politisches Vermächtnis*, zusammengestellt von H. von Hofmannstahl, Leipzig 1915, p. 61).

⁷ A. Mickiewicz, article de « La Tribune des Peuples » du 2 septembre 1849, cité d'après : « *La Tribune des Peuples* », éd. W. Mickiewicz, Paris-Cracovie 1907, p. 262.

devons constater la portée croissante et la force immense du mouvement de formation, d'organisation et de libération des nations en Europe. Si l'on prend la Révolution française comme le départ de la lutte pour la réalisation du principe démocratique et national, on constatera qu'au total, au cours des deux cents ans qui s'écouleront bientôt depuis 1789, le deuxième principe a enregistré des succès beaucoup plus visibles. Le développement des mouvements nationaux en Europe aux XIX^e et XX^e siècles, qui n'a été qu'un stade d'un mouvement analogue à l'échelle mondiale (il s'est étendu dans notre siècle aux pays d'Afrique et d'Asie), devait conduire à la formation d'Etats nationaux par les communautés ethniques parvenues sous ce rapport à maturité. Ce processus s'accomplissait tout au long du XIX^e siècle. En Europe centrale et occidentale, il a eu comme aboutissement la naissance de l'Etat italien et allemand ; en Europe du sud-est, de la Serbie, de la Grèce, de la Roumanie et de la Bulgarie. A chaque fois, la réunification et la restauration de l'Etat se faisait au résultat de guerres et d'insurrections qui supprimaient l'équilibre existant. Il était inévitable qu'au résultat des guerres d'autres Etats nationaux naissent tôt ou tard et il était évident que tel devait être d'autant plus l'aboutissement de la guerre européenne et mondiale de 1914 - 1918. Au résultat des événements de cette guerre d'ailleurs aucun Etat nouveau n'a été créé dans le sud-est européen (à l'exclusion de l'Albanie et si l'on reconnaît — chose partiellement justifiée — la Yougoslavie comme une continuation de la Serbie d'avant 1918) ; en Europe centrale sont nés deux Etats (la Pologne et la Tchécoslovaquie) et les plus nombreux (quatre) ont apparu dans la zone baltique. Chacun de ces Etats nouvellement créés était le fruit d'une aspiration authentique et massive à la libération nationale, d'une tradition ancienne dans certains pays et toute récente dans d'autres. En Europe occidentale également est apparu, quoique un peu plus tard, un nouvel Etat, non pleinement indépendant pourtant. C'était l'Irlande (1922) dont la restauration faisait partie du même processus historique.

Ce processus, portant tous les traits d'une nécessité historique, a donné naissance à des organismes politiques dont la durabilité et le caractère authentique soulevaient des doutes chez ceux qui étaient habitués à l'ordre politique centenaire fonctionnant au

XIX^e siècle. Il importe cependant de remarquer qu'après les vingt ans de l'entre-deux-guerres, après le cataclysme de la Seconde Guerre mondiale qui a balayé l'ordre précédemment établi en Europe, et cela à un degré beaucoup plus grand que la Première Guerre mondiale, et après encore 38 ans, sur les sept pays européens cités, huit avec l'Albanie, nouvellement créés en Europe après la Première Guerre mondiale du fait de telles ou autres conjonctures nées de cette guerre, cinq constituent toujours des Etats souverains, alors que les trois autres sont des unités politiques distinctes dans le cadre de l'Union Soviétique. Aujourd'hui, personne ne considère les Etats de l'Europe centre-orientale, ou l'Irlande, comme des formations éphémères et artificielles. Ils ont donc fait leurs preuves historiques et, quelles que soient les combinaisons politiques, doivent être considérés comme des organismes distincts. C'est donc en tenant compte de ces expériences historiques qu'il faut traiter la situation créée après la Première Guerre mondiale.

Le problème qui nous intéresse, c'est la relation entre les phénomènes présentés et le problème de la sécurité européenne, de la sécurité collective en particulier. Pour ce qui est des implications directes de la naissance de nouveaux Etats nationaux en Europe, on ne peut d'ailleurs se limiter aux huit Etats énumérés. En particulier, les deux Etats, principaux héritiers de la monarchie austro-hongroise, étaient pour une grande part des Etats nouveaux. C'est surtout le cas de l'Autriche, fondée sur des bases sociales, politiques et géographiques toutes différentes ; cet Etat, évidemment, n'était pas issu du mouvement de libération nationale et, qui plus est, s'opposait à l'origine de toutes ses forces, par sa représentation, à sa propre existence. C'était néanmoins un Etat national ou non plurinational comme l'avait été la Cisleithanie. La Hongrie constituait dans une mesure plus grande, mais pas entière, une continuation de la Transleithanie. En dépit de la domination de la Serbie, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes était de quelque façon un Etat nouveau. Des transformations très poussées avaient affecté aussi la Roumanie, plus de deux fois plus étendue et peuplée qu'avant 1918. Ainsi avons-nous relevé toute une douzaine d'Etats que l'on pourrait appeler nouveaux parce que n'ayant pas existé avant la Première Guerre ou ayant

existé sous une forme toute différente. Dans ce sens, l'Allemagne n'était pas un Etat nouveau : elle avait tout simplement perdu env. 13 % de son ancien territoire (en Europe) et 10 % de sa population, et d'autant moins les autres Etats dont les frontières s'étaient quelque peu modifiées.

Vu le caractère spécifique des rapports entre les pays de l'Europe occidentale et centrale et les républiques soviétiques unifiées en décembre 1922 en Union des Républiques Socialistes Soviétiques, l'Etat socialiste ne participait pas en ce temps-là à la plupart des tentatives et procédures visant à instaurer un système mondial ou européen de sécurité collective. En particulier, la Russie soviétique se prononçait en général contre le système de Versailles et la Société des Nations. Aussi dans les présentes considérations apparaît-elle plus rarement. Cependant, dans la revue des Etats et nations de l'Europe de l'après-guerre, on ne saurait omettre la Russie soviétique en tant qu'Etat nouveau sous le rapport des classes, de la politique, de l'organisation, du territoire et des nationalités.

La question se pose de savoir si la naissance de nouveaux Etats a contribué à augmenter le nombre, l'importance et le danger des conflits, ou si, en comparaison de la période d'avant la Première Guerre mondiale, la situation était tout opposée. Il est évident que la majorité des conflits qui opposaient les différents Etats de l'Europe, les anciens et les « nouveaux », existaient dès avant la Première Guerre, parfois même depuis des siècles. La naissance de nouveaux Etats leur a conféré une forme interétatique. Un exemple classique en est fourni par les relations entre les Hongrois et les anciennes « nationalités » de la Couronne de saint Etienne, ou les rapports polono-allemands. Un caractère analogue marquait le conflit britannico-irlandais qui, à l'époque considérée, se mua en lutte armée. Un caractère spécifique marquait les relations entre la Russie soviétique en tant qu'héritière territoriale de l'ancien empire russe, et les Etats limitrophes, et cela du fait du caractère différent, déjà signalé, de l'Etat russe. Néanmoins, des éléments de conflits intervenaient, chose évidente, là aussi.

Il y avait cependant un autre genre de conflits attachés directement au fait de la naissance de nouveaux Etats. Ces con-

flits éclataient, ou plutôt s'envenimaient, là où deux nationalités (ou plus) qui jusque-là se trouvaient sous domination étrangère, avaient recouvré ou obtenu pour la première fois l'existence nationale. Ces conflits, en général, avaient existé antérieurement, adoptant même parfois des formes aiguës, mais ils ne s'étaient pas accompagnés de la nécessité de délimitations territoriales et administratives, donc de la reconnaissance dans la pratique à une nationalité d'un pouvoir exclusif sur l'autre. De tels conflits sont nés par exemple à la frontière italo-yougoslave à l'occasion de la détermination du sort du Banat, entre la Pologne et la Tchécoslovaquie principalement sur la question de la Silésie de Cieszyn, entre la Pologne et la Lituanie principalement à l'occasion du problème de Wilno, entre la Pologne et la Lettonie, ayant pour enjeu plusieurs communes frontalières sur la Duna près de Dunabourg (Daugavpils). Nous citons ici des conflits graves et d'autres moins importants mais combien il y en avait d'absolument menus.

Nous parlons ici évidemment des conflits nés du fait de l'apparition de nouveaux Etats. Avec cela, il ne manquait pas de conflits liés aux changements territoriaux entre les « vieux » Etats, notamment la France, la Belgique, le Danemark d'une part et l'Allemagne de l'autre, entre l'Autriche et l'Italie. Un abondant catalogue de conflits surgit dans les Balkans du fait de la suppression des restes de la domination turque au cours des deux guerres balkaniques, à la veille de la Première Guerre mondiale. Mais ces conflits, comme leur prolongement dans les années 1914 - 1918 et pendant la guerre en Turquie jusqu'au traité de Lausanne, engageaient des Etats déjà existants dans les Balkans : la Turquie, la Grèce, la Bulgarie, la Serbie, la Roumanie, avec la participation des puissances. Sur ce terrain était né, comme nous l'avons indiqué, un nouvel Etat — l'Albanie, proclamé avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale, quoique occupé par les Italiens, les Grecs et les Serbes jusqu'en 1920, date à laquelle une insurrection obligea à reconnaître l'indépendance de ce pays. Un pays encore avait disparu — le Monténégro, absorbé par le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Le conflit macédonien avait surgi, lui aussi, longtemps avant la Première Guerre mondiale.

Un autre genre de conflits encore s'était manifesté à l'occasion de la constitution des nouveaux Etats fondés sur le principe des nationalités ; c'étaient des conflits surgis à l'intérieur des Etats fondés sur le gouvernement commun de deux ou trois nations, où cependant l'une d'elles avait obtenu la suprématie, le statut des autres commençant à confiner à la situation des minorités nationales. Nous avons ici évidemment à l'idée la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Dans les années qui nous occupent, le conflit en Yougoslavie adoptait des formes plus aiguës. C'étaient des conflits apparemment intérieurs qui, cependant, avaient un impact considérable sur l'atmosphère internationale, étant donné qu'ils jouaient un grand rôle dans les relations des deux Etats avec leurs voisins ; dans le cas de la Yougoslavie, il s'agit de l'Italie, dans celui de la Tchécoslovaquie à l'époque, de la Pologne et de la Hongrie.

Ainsi nous sommes-nous approchés du problème des minorités nationales. Avant cependant de lui consacrer quelques mots, soulignons, en résumant ce qui a été dit sur les nouveaux Etats nationaux et leur influence sur la sécurité européenne, qu'on ne peut nier l'élargissement de la plate-forme des conflits internationaux, intervenu au résultat de la naissance de nouveaux Etats nationaux en Europe. Alors que certains des conflits cités avaient constitué un objet de querelles à l'intérieur d'organismes étatiques, actuellement ils adoptaient la forme de conflits entre Etats, les parties intéressées mettant en oeuvre les instruments diplomatiques, se fondant entre autres sur le potentiel militaire. C'était à n'en pas douter un aspect négatif du nouveau système. En même temps, cependant, il faut avouer que ce n'étaient pas les querelles, en définitive locales, entre les nouveaux Etats nationaux qui constituaient un danger réel pour la paix. Les puissances qui avaient alors une voix décisive en Europe dans le système de Versailles avaient su, de concert avec la Société des Nations, et sans grande difficulté, pacifier au moins en partie ces conflits locaux surgis dans les années 1918 - 1923. Dangereux pour la paix étaient vraiment ces conflits seulement dans lesquels était engagée comme partie une des puissances. Or, la liste des puissances n'avait pas changé au résultat de la guerre de 1914 - 1918. Et il faut ajouter que la liberté d'action des puissances en politique

étrangère avait diminué en comparaison de la période d'avant-guerre, du fait de la montée dans le monde, entre 1917 et 1919, des idées démocratiques et radicales. A cela s'ajoutait pour les gouvernements la nécessité de compter quelque peu davantage avec l'opinion publique tant nationale qu'internationale. Les principes d'égalité et de liberté dont on déduisait pour chaque nation le droit à l'autodétermination et à l'existence étatique, auraient dû par la force des choses être étendus aux relations internationales pour défendre les pays plus petits contre la violence des puissances. Dès la conférence de la paix à Paris cependant, y compris le traité de Versailles et même le Pacte de la Société des Nations, tant d'exceptions avaient été introduites à ces principes que, dans la sphère des relations internationales, ils étaient devenus plutôt un pieux désir qu'une réalité.

En tout cas, l'analyse de la situation en Europe après la Première Guerre mondiale ne confirme pas la thèse que la création sur ce continent de nouveaux Etats a diminué *ipso facto* la sécurité internationale. Et il faut remarquer que dans les années 1918 - 1923, dans cette période transitoire et préliminaire de l'entre-deux-guerres, les pays moins importants de l'Europe avaient une liberté de manoeuvre relativement grande, telle qu'ils n'avaient jamais eue avant ni après. La naissance de nouveaux Etats avait entraîné certaines complications dans les relations entre Etats, sans cependant porter la menace de guerre européenne. En revanche, la diminution des tensions résultées des besoins et aspirations nationaux non satisfaits, devait exercer une action constructive sur les rapports internationaux. Il ne sera pas paradoxal d'affirmer qu'un système efficace de sécurité et de coopération, et d'autant plus d'intégration internationale, ne pouvait fonctionner — tant après la Première que la Deuxième Guerre — qu'à partir des forces étatiquement libérées et organisées, sans quoi il ne pouvait être que continuellement sapé par les ambitions libératrices des groupes ethniques. On peut dire que tout chemin vers une vraie intégration supposait au préalable une apparente désintégration de l'Europe, ou plus exactement la désintégration des Etats multinationaux issus de conquêtes et de violences.

Revenons donc au problème des minorités nationales. La défi-

nition des minorités nationales porte la tare d'un si grand subjectivisme que nous n'essaierons même pas d'en construire une. Une charge analogue de subjectivisme pesait sur toutes les évaluations du nombre des minorités nationales avant la Première Guerre mondiale et dans l'Europe de Versailles. Un des auteurs polonais apprécie que la population de l'Europe opprimée sous le rapport national a diminué au résultat de la Première Guerre mondiale de 70 à 30 millions⁸. Le chercheur tchécoslovaque J. Chmelař évalue dans un ouvrage d'avant-guerre les seuls peuples insatisfaits d'Europe centrale à 60 millions, chiffre descendu après la guerre à 20 millions⁹. D'après nos propres évaluations, les minorités nationales aux ambitions indépendantistes ou au moins autonomistes ou désireuses de se joindre à leur Etat voisin, pouvaient s'élever en Europe centrale et occidentale (sans les territoires de la future Russie soviétique) à 55 millions, après 1918 à 30 millions. Nous n'attachons pas une importance majeure à ces chiffres impossibles à préciser. En tout cas, le progrès sous ce rapport était considérable. Puisque le nombre des insatisfaits avait diminué, les conditions étaient faites pour voir disparaître au moins une partie des conflits. Dans la situation de ce temps-là, il était impossible d'utiliser à plus large échelle le moyen de résoudre les difficultés résultant de l'existence des minorités nationales, qu'est le transfert des populations. Il avait été utilisé à une certaine échelle entre la Grèce et la Turquie et Bulgarie. Il a fallu la secousse inouïe de la Seconde Guerre mondiale pour que les inconvénients attachés au transfert des populations, reconnues après la Première Guerre comme excessives, cèdent devant la nécessité de libérer les conflits insupportables. D'ailleurs, des éléments du principe des échanges de population étaient enfermés dans les traités de paix sous forme de clauses relatives à ce

⁸ A. Czubiński, *Państwa narodowe w Europie środkowo-wschodniej między I i II wojną światową* [Les Etats nationaux en Europe centre-orientale entre la Première et la Deuxième Guerres mondiales], « Kwartalnik Historyczny », 1970, n° 3, p. 617. Voir dans le même numéro les articles de : H. Batowski sur les minorités nationales, J. Zarnowski sur la genèse du système des Etats nationaux en Europe centre-orientale, W. Michowicz sur le problème du désarmement et de la sécurité, tous concernant les années 1918-1939.

⁹ J. Chmelař, *Les minorités nationales en Europe centrale*, Prague 1937, p. 13.

qu'on appelait les optants, c'est-à-dire les personnes qui optaient pour la nationalité d'un autre pays et qui, dans la plupart des cas, étaient tenues de passer sur le territoire de celui-ci.

Dans les conditions de l'époque, le problème des minorités nationales devait se manifester avec une grande force. Le nombre d'hommes appartenant aux nations et nationalités opprimées et ne jouissant pas de la pleine égalité devant la loi, avait certes diminué, mais, paradoxalement, dans l'entre-deux-guerres il était plus souvent question du problème des minorités qu'avant 1914. Deux facteurs y avaient contribué. Tout d'abord, le triomphe du principe de nationalité dans l'Europe de Versailles avait exacerbé les aspirations nationales. Secondement, les groupes de population appartenant jusque-là aux nations dominantes, s'étaient trouvés sous l'autorité de leurs anciens sujets de nationalité étrangère (Allemands, Hongrois). En même temps, les groupes de population appartenant auparavant aux opprimés s'étaient actuellement partagé les rôles : les uns étaient devenus dominateurs en tant que nations constituées en Etats, d'autres avaient seulement changé de maître (cas d'une partie de la population balkanique libérée du joug turc, de la population du Banat, de la Bucovine, du territoire frontalier polono-tchécoslovaque en Silésie, etc.).

Le problème des minorités nationales suscitait d'autant plus de difficultés que résonnaient plus fort les mots d'ordre appelant à former des Etats uninationaux. L'impossibilité d'une délimitation entre Etats qui supprimerait le problème des minorités nationales, provoquait des conflits inévitables au sein de ces Etats¹⁰. En principe, tous s'accordaient, en théorie, sur le point d'assurer aux citoyens parlant une autre langue et professant une autre religion l'égalité en droits. Mais l'égalité totale en droits aurait équivalu à un accès égal au pouvoir dans l'Etat. Et comme celui-ci se fondait sur le principe de la nationalité, il était l'Etat

¹⁰ Voici ce qu'écrivait, il y a des siècles, St Thomas d'Aquin : « *Utrum [civitas] debeat continere homines unius gentis vel plurium? [...] Constare etiam debet ex una gente potius quia gens una unius moris et unius consuetudinis est quae amicitiam propter similitudinem inter cives conciliant. Unde civitates, quae constitutae sunt ex diversis gentibus, propter dissensionem quas habuerunt propter diversitatem morum, destructae fuerunt* » (*Commetarii in VIII libros Politicorum*, liber III, cap. 2, cité d'après : R. P. Adam Woroniecki, Réponse dans *Enquête sur le nationalisme*, Roma s.a. (v. 1923)).

d'une nation — dominante ; cette domination était la raison d'être de l'Etat national et, de ce fait, l'égalité en droits des minorités ne pouvait être réalisée que dans les limites (évidemment subjectivement déterminées par les parties intéressées) ne constituant aucune menace pour l'identification nationale de l'Etat. Ainsi était née une contradiction insoluble entre l'intérêt de l'Etat national et les droits des minorités nationales.

Comme on le sait, les puissances victorieuses de la Première Guerre mondiale avaient institué la protection internationale des minorités. P. de Azcárate, directeur du Bureau aux Affaires des Minorités à la Société des Nations, écrivait : « *How many times have I heard or read the statement — made nearly always in a tone of reproach — that the League of Nations was not able to “resolve the problem of minorities” ! [...] Where national minorities are concerned, what is needed is the establishment of adequate juridical and political institutions — according to the circumstances of the moment — in order to prevent the existence of these minorities from becoming a threat of peace, both internal and international* »¹¹.

L'idée de l'institution d'une protection universelle des minorités en tant que composante naturelle du désir universel d'éliminer les conflits, de rendre égaux en droits les hommes, les nations et les Etats, était déjà apparue au moment de la création de « l'Europe de Versailles ». L'initiative de mettre sur pied une telle institution était émanée, il est vrai, des organisations juives, mais les auteurs du traité de Versailles visaient tout d'abord à rendre général le système d'égalité en droits et de protection des minorités. Quand, cependant, on en vint à la rédaction définitive de ces décisions, qui devaient être introduites dans le traité, et quand le Japon eut réclamé de compléter le principe de l'égalité ethnique et religieuse par l'égalité des races, l'opposition des puissances anglo-saxonnes (et surtout des États-Unis) fit éliminer toute la question du traité de Versailles. A cette place fut créé un système de protection des minorités, découlant des traités particuliers conclus avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie,

¹¹ P. de Azcárate, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Washington 1945, p. VII.

la Roumanie et la Grèce, de clauses spéciales dans les traités avec les pays vaincus : l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie, ainsi que dans la convention polono-allemande sur la Haute-Silésie (1922) et le statut de Klaipėda (1924), enfin dans les déclarations faites à la Société des Nations par l'Albanie, l'Estonie, la Finlande (relatives à l'archipel d'Ahvenanmaa — Aaland), la Lettonie et la Lituanie¹². Ainsi donc certains pays seulement avaient pris des engagements alors qu'en étaient libérés aussi bien les puissances de l'époque que certains Etats moins importants d'Europe occidentale et septentrionale (dont p. ex. la Grande-Bretagne d'une part et l'Irlande de l'autre, l'Italie, l'Allemagne). L'instance appelée à surveiller et à connaître les plaintes était le Conseil de la Société des Nations, et seul un Etat membre du Conseil pouvait demander de mettre à l'étude une pétition touchant les questions des minorités. Avec le temps, à partir de la session du Conseil d'octobre 1920, on commença à élargir la procédure et l'appareil de la Société des Nations aux affaires des minorités, surtout par l'institution d'un Comité des Trois au sein du Conseil, qui, dans la pratique, devait décider de l'examen des plaintes et pétitions. L'Assemblée de la Société s'occupait aussi du problème des minorités : le 21 septembre 1922, elle adopta une résolution par laquelle elle s'adressait à tous les pays pour leur demander de respecter les principes enfermés dans les traités sur les minorités¹³. Ces principes, c'était le droit à la protection de la vie et de la liberté, à la nationalité et à l'égalité des droits civils et politiques ainsi qu'à l'emploi de la langue nationale, en outre le droit à une participation proportionnelle aux budgets nationaux pour l'éducation, la religion et la philanthropie.

Comment apprécier tout ce système ? Il est difficile de le faire pour les années 1918 - 1923 (pratiquement n'entre en ligne de compte que la période fin 1920 - fin 1923), car à ce moment-là ses effets positifs et négatifs ne s'étaient pas encore manifestés. Il ne fait cependant aucun doute qu'à l'époque ce système a été

¹² *Ibidem*, Appendix. Les engagements cités n'ont été pris que sous la pression exercée sur les gouvernements pour la plupart mal disposés à leur égard. Cf. R. W. Seton-Watson, *The Question of Minorities*, « The Slavonic and East European Review », July 1935, vol. IV, n° 40, pp. 68 - 80.

¹³ *Ibidem*, p. 189 et *passim*.

organisé et que c'est en lui justement que résidaient les embryons de ses succès et de ses échecs. Il ne fait pas de doute non plus que cela avait été un péché mortel que de n'avoir pas généralisé toute la structure de la protection des minorités. La seule idée de la protection internationale des minorités mérite en effet un accueil positif. Elle reste, il est vrai, en contradiction avec la souveraineté absolue des Etats, mais étant l'expression d'une valeur d'ordre supérieur, elle doit, semble-t-il, prendre le pas sur cette souveraineté. On peut cependant remarquer une autre source encore de conflits inévitables : la surveillance du sort des minorités était confiée à l'organisation internationale où seuls les gouvernements avaient la parole. Il est difficile de se représenter de ce fait qu'en ces matières n'interviennent pas des considérations de politique internationale qui pèseront sur la position prise par les différents Etats par rapport aux affaires concrètes des minorités en fonction de celui qui est ne serait-ce que le promoteur indirect de la plainte et de celui contre qui cette plainte est formulée. Cependant ni dans les années 1918 - 1923 ni actuellement, on ne peut s'imaginer un corps non gouvernemental pouvant fonctionner comme un forum d'appréciation objective de la question des minorités et dont le verdict engagerait les gouvernements. Remarquons que la prédominance du point de vue « étatique » a trouvé son expression, au-delà cependant de la limite temporelle qui nous intéresse, au cours de la session du Conseil de la Société en 1925 quand le délégué du Brésil Mello-Franco, appuyé par Chamberlain, a constaté que le but de la protection des minorités n'était pas de maintenir *in perpetuo* le caractère distinct des minorités nationales, mais, au contraire, de créer les conditions d'une pleine assimilation avec la nation de l'Etat considéré et de supprimer par là le problème des minorités nationales comme tel. Il semble que tel était à peu près le but visé par l'appareil de la Société des Nations, du moins jusqu'à l'accès de l'Allemagne à la Société.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de biffer en entier l'activité de la Société des Nations dans les années 1920 - 1923 en matière des minorités en tant qu'absolument inefficace. Le problème majeur de ce temps-là était d'ailleurs la question de la Haute-Silésie, car la convention polono-allemande avait été conclue sous les auspices de la Société des Nations et contenait d'amples stipula-

tions sur la protection des minorités. Dans la période considérée, cette convention n'avait fait que commencer à fonctionner et le nombre de pétitions (en 1923) était minime. Dans certains cas, de moindre portée du point de vue européen, la Société avait effectivement contribué à calmer et à faire baisser les tensions (p. ex. dans les questions des échanges de population dans les Balkans). Cependant, d'une manière générale, ni dans la période considérée ni plus tard, le système de protection des minorités n'a entraîné aucune amélioration sensible du sort des minorités nationales. Tout au plus, dans certains cas, il pouvait faire arrêter des mesures particulièrement drastiques prises à l'encontre des minorités. Si dans ce domaine il a assumé un rôle positif, il faut l'apprécier sans cependant perdre de vue son imperfection et son impuissance dans les affaires essentielles du point de vue de la paix européenne.

En tout cas, le problème des minorités nationales ne facilitait pas le maintien de la paix européenne et la mise en oeuvre d'un système réciproquement garanti de sécurité. On ne peut le détacher de la politique des puissances étrangères avec lesquelles les minorités nationales étaient ethniquement liées. Il était parfois difficile de distinguer dans la pratique la lutte des minorités pour la défense de leurs droits justes violés, de la lutte politique menée par le pays voisin pour détacher le territoire peuplé par la minorité et même détruire l'Etat dans lequel cette minorité s'était trouvée. Tel était le cas des Etats révisionnistes, surtout la Hongrie et l'Allemagne qui, à l'époque, n'avaient pas encore une pleine liberté d'action ni assez de force. Ce genre de tentatives de mettre à profit la minorité en tant que facteur de destruction d'un autre Etat avaient lieu déjà à l'époque étudiée (p. ex. en Pologne par la minorité allemande¹⁴, mais les différentes tentatives d'utiliser les minorités nationales contre les gouvernements concernaient aussi la Tchécoslovaquie¹⁵ et d'autres pays de l'Europe centrale et sud-orientale, et leurs auteurs n'étaient pas les seules puissances mais aussi d'autres pays de cette région).

¹⁴ P. ex. l'activité du *Deutschtumsbund*, dissous par les autorités polonaises en 1923, et de la *Deutsche Stiftung* créée en 1920.

¹⁵ Cf. A. Szklarska-Lohmann, *Polsko-czechosłowackie stosunki dyplomatyczne w latach 1918-1925* [Les relations diplomatiques polono-tchécoslovaques dans les années 1918-1925], Wrocław 1967.

De ces remarques on peut tirer la conclusion que si la question des minorités nationales constituait dès le début une certaine menace pour la paix et la sécurité, c'est surtout du fait qu'elle était exploitée par tous ceux qui étaient mécontents de l'ordre établi par Versailles en Europe (non seulement l'Allemagne et la Hongrie). N'était ce facteur, les questions des nationalités auraient été beaucoup plus faciles à résoudre. Dans la période considérée est mis sur pied tout un mécanisme qui entraînera une montée du danger d'une nouvelle guerre ; les questions des minorités nationales ont joué dans ce mécanisme un certain rôle, mais on ne doit pas le surestimer.

Pour définir de plus près la relation entre le problème des minorités et la question de la sécurité européenne, il est intéressant de se pencher sur les mécanismes de sécurité collective fonctionnant à l'époque. Le mécanisme de sécurité collective était inclus dans le Pacte de la Société des Nations dont l'art. 10 proclamait le droit de tout Etat à l'existence et stipulait la protection de ce droit contre l'agression par la collectivité internationale. Cet article était à la base de tout le système. Il avait pour compléments l'art. 8 (réduction des armements), l'art. 9 (création d'une commission consultative aux affaires du désarmement), l'art. 11 (droit du Conseil à agir dans le sens de la conservation de la paix à la demande de tout membre de la Société), les art. 12 - 15 (arbitrage obligatoire et procédure de médiation devant le Tribunal de La Haye et les organes de la Société des Nations), l'art. 16 (interdiction de mener la guerre contre le pays qui se conformera à la procédure de médiation et obligation d'assistance accordée à un tel pays en cas d'une guerre illicite), etc. Ce mécanisme, évidemment, pouvait être obligatoire en Europe et constituer la trame de sa sécurité intérieure. La Société sous sa forme d'alors était d'ailleurs principalement une organisation européenne. Théoriquement (art. 17) étaient aussi prévus des principes de procédure pour éviter la guerre entre un Etat membre et un Etat non membre de la Société ou entre deux Etats n'appartenant pas à la Société¹⁰ C'était cependant une construction qui dépendait entièrement de

¹⁰ P.-F. Brugière, *L'organisation de la sécurité collective par l'assistance mutuelle, 1919 - 1945*, Bordeaux 1945, pp. 32 et suiv. (thèse univ. Bordeaux).

la force réelle représentée par la Société des Nations, donc par les puissances et les autres pays qui la composaient. Dans la situation, précédemment mentionnée, où la Société n'était pas universelle, y compris en Europe (et le rejet de la demande de l'Allemagne d'admission à la Société en vertu du traité de Versailles au même titre que ses autres signataires, approfondissait encore cette tare¹⁷), le mécanisme de la Société ne pouvait suffire de lui-même. Les témoins des travaux de la Société en ce temps-là comme les chercheurs, constatent qu'aux organes de la Société siégeaient en ces premières années plutôt des professeurs de droit que des hommes politiques, ce qui était une expression du peu d'importance politique qu'y attachaient les gouvernements à l'époque dont il est question. Pour ce qui est de l'activité pratique de la Société, telle qu'elle se manifestait à l'encontre du conflit polono-allemand de la Haute-Silésie, polono-lituanien de Wilno, le conflit autour de la question de Klaipėda, le conflit finno-suédois pour l'archipel d'Aaland —, l'activité de la Société était utile par le fait qu'elle freinait les visées guerrières des parties ou de l'une d'elles. Dans aucun de ces cas cependant il n'y avait de danger direct de guerre (pour des raisons diverses d'ailleurs, principalement du fait de la faiblesse d'une des parties), et, en tout cas, ces conflits n'engendraient aucune menace de conflit généralisé. En outre cependant, et ceci est beaucoup plus important, dans les conflits cités, les parties n'étaient pas les grandes puissances. Le seul conflit où l'une des parties était une des puissances européennes d'alors, l'Italie, notamment le conflit résulté de l'occupation de Corfou par ce pays en 1922, a été tranché partialement au profit de la partie italienne. Dans ce cas d'ailleurs, formellement parlant, la Société des Nations n'avait pas tranché le conflit, cela avait été le fait de la Conférence des Ambassadeurs, mais le représentant de la Grèce de ce temps-là avait souligné après des années l'importance positive qu'avait eue pour la Grèce la procédure devant la Société des Nations qui avait freiné les agissements des puissances visant

¹⁷ Cependant dès 1922, l'Allemagne avait décliné l'invitation officiellement transmise par la Grande-Bretagne à entrer dans la Société des Nations, faisant dépendre la décision de toutes sortes de conditions préliminaires. Cf. F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, vol. 1, London-New York-Toronto 1952, pp. 203 - 204.

à faire de plus grands dommages à la Grèce et les avait détournées d'une occupation durable de Corfou¹⁸.

A l'occasion du fonctionnement de la Société des Nations il faut mentionner les démarches entreprises à l'époque en vue de la conclusion d'un traité d'assistance mutuelle. En 1921 a été constituée une Commission temporaire mixte pour l'élaboration de recommandations en la matière, et la III^e Assemblée de la Société, en 1922, a adopté la célèbre XIV^e Résolution à partir de laquelle a été préparé en 1923 le projet d'un traité interdisant la guerre agressive et recommandant l'institution d'un système de garantie de la sécurité, assorti d'une réduction parallèle des armements. Le projet, comme on le sait, a été rejeté, surtout par la Grande-Bretagne qui n'y voyait pas une garantie effective, mais qui, en réalité, ne pouvait se décider à prendre part à un système où, en l'absence des Etats-Unis, la domination britannique était douteuse. D'autres événements, en particulier l'histoire du Protocole de Genève, n'appartiennent pas à cette période-là.

En parlant du problème de la sécurité, on ne saurait passer sous silence la question distincte du désarmement qui était traitée parallèlement¹⁹. Ce problème avait suscité une assez longue discussion académique sur ce qu'il convenait de faire en tout premier lieu : mettre sur pied un système de garanties de la sécurité ou procéder au désarmement. Il est difficile de ne pas remarquer que la question de la sécurité et du désarmement avait une chance de solution au cas où aucune force importante ne mettrait en cause le statu quo. Ni la Hongrie ni la Bulgarie, aux visées révisionnistes, ne constituaient une force importante, ce pouvait être uniquement une puissance, dans ce cas l'Allemagne (alliée à l'avenir de l'Italie). Les pays moins importants ne facilitaient

¹⁸ « Grâce à la Société des Nations, la Grèce a pu discuter avec l'Italie devant le Conseil, en présence de représentants de la presse universelle. Elle a ainsi réussi à créer en faveur de son bon droit un courant irrésistible d'opinion. Sans la Société des Nations, l'affaire aurait été traitée uniquement par les Grandes Puissances qui auraient arrêté quelque arrangement au détriment de la Grèce. Le sort de Corfou aurait été probablement semblable à celui qui avait été réservé en 1882 à l'Egypte : tolérée à titre provisoire, l'occupation étrangère durerait encore » (N. Politis, *La nouvelle politique internationale*, « L'Esprit International. The International Mind », 1927, n^o 1, p. 19).

¹⁹ F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 217 et suiv.

évidemment pas par leur position la solution du problème de la sécurité. Les tentatives de définition des principes du désarmement, et en particulier des normes de potentiel militaire autorisé (le plan du lord Esher), échouèrent, et, dans les conditions de l'époque, elles ne pouvaient sans doute pas aboutir. On adopta donc la conception du parallélisme du désarmement et des garanties de sécurité, celle-ci ayant trouvé son expression dans le projet cité du pacte d'assistance mutuelle.

Il est difficile, dans ce contexte, de ne pas mentionner l'initiative régionale, dépassant le cadre du système de la Société, avancée par la Russie soviétique après la conférence de Gênes où était discuté le problème du désarmement et même avait été pris l'engagement d'une non-agression de plusieurs mois en Europe. En décembre 1922 commença à Moscou une conférence de désarmement à laquelle participèrent les républiques soviétiques, la Pologne et les pays baltes limitrophes de la Russie soviétique. Cette fois aussi la discussion sur la priorité à accorder au désarmement ou à la garantie de non-agression et d'arbitrage paralysa la mise en oeuvre de l'idée du désarmement et la conférence fut un fiasco.

Il ne fait pas de doute que ni les nouveaux Etats européens créés après la Première Guerre mondiale ni les Etats petits et moyens de l'Europe, n'étaient la cause — ni dans les années 1918 - 1923 ni plus tard — du fiasco des efforts de désarmement et de mise en place d'un système efficace de sécurité collective sur notre continent. Ces pays étaient évidemment favorables à la conception de sécurité collective qui leur garantirait la souveraineté et l'intégrité territoriale sans avoir à s'aligner sur l'une des puissances. C'est justement les ambitions des grandes puissances qui paralysèrent tous les efforts visant à instituer pour la première fois dans l'histoire un système de sécurité collective en Europe. Les intérêts des grandes puissances furent à l'origine du cours des événements qui devait aboutir non seulement en Europe mais dans le monde entier à la catastrophe. Ce facteur était nettement visible dans les années 1918 - 1923. Si les nationalismes des petits Etats nés aux XIX^e et XX^e siècles perturbaient et compliquaient la vie dans l'Europe de l'entre-deux-guerres, les nationalismes des grandes puissances l'ont acculée à la ruine.

Alors qu'aux siècles précédents les conceptions d'organisation d'un système de sécurité en Europe, à partir du principe démocratique de l'égalité des Etats et des nations, pouvaient n'être que des idées nobles mais irréalistes, après la Première Guerre, au contraire, fut entreprise une tentative de créer un tel système qui comporterait des institutions internationales stables dotées de compétences pour surveiller le maintien de la paix. Ce système était entaché de vices et d'infirmités incurables, oscillant entre deux extrêmes dont chacun constituait une négation de la sécurité et de la démocratie : la Sainte Alliance d'une part, la tribune libre sans aucun pouvoir exécutif de l'autre. Aussi ne fit-il pas ses preuves et des tentatives de créer un système plus efficace furent entreprises à nouveau après la Seconde Guerre mondiale. La première tentative cependant avait été faite dans les années 1918 - 1923, et c'est, entre autres, une des raisons pour lesquelles cette période-là mérite de retenir notre attention.

(Traduit par Lucjan Grobelak)