

POLOGNE ET PETITE ENTENTE À LA SOCIÉTÉ DES NATIONS¹

Isabelle Davion

Université Paris Sorbonne – Paris IV

ABSTRACT

POLAND AND THE LITTLE ENTENTE IN THE LEAGUE OF NATIONS

Distrustful of the new world order and placed within the frames of a collective system of security, the countries of the East-Central Europe developed, within the League of Nations, their own interpretation of new diplomacy. Seeking the way to acquire a real influence on the European scene, sometimes even trying to create their own diplomatic tradition, Czechoslovakia, Romania, Yugoslavia and Poland transferred their local conflicts, like e.g. the Czechoslovakian-Polish conflict, onto the European forum. At the same time, new actors and new challenges in the international system provided numerous opportunities for genuine cooperation invisible to the public opinion, e.g. in the very delicate issue of national minorities. The analysis of the actions of Poland and the Little Entente in Geneva enables to shed light on ambiguities – not inevitable, but nevertheless present – in the new international system.

Key words: collective security, successor states, Little Entente, minorities, alliances, League of Nations

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo zbiorowe, nowe państwa w Europie, mała ententa, mniejszości, sojusze, Liga Narodów

Le concept de sécurité collective suppose de s'entendre avec l'adversaire éventuel, en enserrant le dialogue dans un réseau d'engagements internationaux. Pour les États successeurs – ces « nouveaux » pays issus des traités de paix de 1919 et de la disparition des empires multinationaux – ce système inédit semble finalement moins rassurant que la diplomatie traditionnelle qui voudrait que l'on se protège contre l'ennemi grâce à des alliances bilatérales précises. Bien entendu, l'on sait que ces deux formes diplomatiques – la nouvelle et la classique – coexistent de la conférence de la

¹ Cet article s'inspire largement d'une publication en allemand : *Die Mittel- und Osteuropa am Völkerbund*, «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte» 2014, München.

Paix jusqu'à la fin des années trente, avec de moins en moins de succès pour la première ; mais dans ce cadre général, la Société des Nations se situe à part du continent européen et constitue le lieu par excellence où doit se pratiquer la sécurité collective, puisque c'est l'institution qui se substitue au Concert européen².

Cette méfiance des États de l'Europe centre-orientale peut sembler de prime abord paradoxale : n'ont-ils pas été les grands bénéficiaires des principes wilsoniens énoncés dans les Quatorze Points, et en premier lieu du droit à l'autodétermination (*self-determination*) ? N'espèrent-ils pas profiter de la « paix juste et durable » que les traités de paix ambitionnent d'instaurer ? Certainement, mais ces perspectives ne doivent pas faire oublier que ces pays considèrent aussi qu'ils ont *subi* la sécurité collective dès 1919, qu'ils en ont fait les frais par l'intermédiaire du traité des minorités qu'on les a contraints à signer. Appelé aussi le « petit traité de Versailles », ce texte garantit les mêmes droits civiques et politiques à l'ensemble des habitants des États successeurs, mettant à l'abri de toute discrimination leurs minorités placées sous la surveillance de la SDN³. Ce traité a donc été imposé aux « nouveaux » pays, et à eux-seuls, ce qui leur a donné la désagréable impression que leur création était soumise à condition. De ce point de vue, l'Europe centre-orientale est la première concernée par une ambiguïté fondamentale du nouveau système international ; celui-ci repose sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la reconnaissance de ce droit étant censé dissiper les risques de guerre européenne : mais c'est un droit difficile à définir – à partir de quand un peuple s'individualise-t-il ? –, appliqué surtout de façon partielle – d'une part, il ne concerne pas les Allemands, et d'autre part seuls les États centre-orientaux ont obligation d'appliquer le traité des minorités.

Les pays d'Europe centre-orientale apprennent finalement à composer avec la sécurité collective telle qu'elle se pratique à la SDN, et vont même l'approprier jusqu'à se l'approprier, c'est-à-dire en détourner les grands principes pour les mettre au service de la raison d'État dans sa définition la plus étroite. Les grandes puissances découvrent alors que cette version pervertie de la nouvelle diplomatie n'est pas leur apanage, alors qu'elles-mêmes en ont inauguré la pratique. À ce rythme-là, le système de Versailles est bien vite détricoté...

² Pour l'ensemble de ces questions sur l'évolution du système international, lire G.-H. Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours*, PUF, Paris 2007, chapitre VII : « 1919–1930 : la tentative de construction d'une Europe libérale et démocratique », p. 181–210.

³ Les articles 1 à 8 portent sur les droits fondamentaux, dans la droite ligne des principes de Wilson : si le traité ne garantit aucune minorité culturelle, il garantit en revanche l'égalité des droits individuels, l'usage de la langue maternelle et la liberté d'association ; mais ces minorités conservent l'obligation d'apprendre la langue d'État. Les trois articles suivants font des propositions visant à une autonomie très imitée, comme l'obligation de construire des écoles primaires de langue locale là où la population est significative. L'article final place le respect de l'ensemble de ces clauses sous l'autorité de la SDN.

LES QUERELLES NATIONALES TRANSPORTÉES À GENÈVE : L'EXEMPLE POLONO-TCHÉCOSLOVAQUE

La Société des Nations, qui commence à fonctionner le 10 janvier 1920, offre aux États successeurs qui sont à la recherche de leur envergure diplomatique, un lieu de reconnaissance – voire de légitimité – vis-à-vis des grandes puissances. C'est ainsi que l'on peut dire du Tchécoslovaque Edvard Beneš qu'il a « annexé Genève comme une colonie »⁴. Au lendemain des indépendances, ces pays ont le patriotisme particulièrement sensible, et cette nouvelle tribune internationale fait parfois caisse de résonances, amplifiant les antagonismes nationaux, comme c'est le cas par exemple entre les Polonais et les Tchécoslovaques.

Le pacte de la SDN attribue au Conseil et à l'Assemblée de larges compétences en vue d'éliminer les litiges en tout genre, et la question de la frontière polono-tchécoslovaque, normalement traitée à Paris par la conférence des Ambassadeurs, se retrouve sur les bureaux genevois. Les Polonais espèrent de la sorte obtenir, après la perte de Teschen, un tracé frontalier qui leur soit davantage favorable dans la région carpatique de Javorina qui a été attribuée aux Tchécoslovaques⁵. Il s'agit d'une petite commune de 450 habitants située sur le versant nord des Hautes Tatras, que la Pologne réclame pour des raisons économiques et touristiques. Du côté de la Tchécoslovaquie, si l'argument de fait prime dans le discours – elle n'a nulle raison de rendre ce que les Ambassadeurs lui ont donné – son intérêt est avant tout éveillé pour des considérations d'ordre stratégique : l'état-major tient à occuper le plus haut sommet de la région⁶. Pour éviter que la SDN ne se transforme en arène politique, la France réussit à évacuer la question de Javorina des travaux de l'automne 1922 en soumettant le dossier à une commission ad hoc. En 1924, le dossier resurgit finalement, pour être tout autant sous-estimé qu'à Paris – « On eut du mal à se concentrer sur les arguments présentés par les gouvernements. En cherchant un compromis, on souligna qu'il ne s'agissait que de quatre-cents âmes vivant dans de hautes montagnes. L'affaire fut examinée [...] dans la plus parfaite indifférence et dans le plus profond ennui »⁷ – et pour le même résultat : la SDN conseille également de suivre l'ancienne limite entre la Hongrie et la Galicie autrichienne le long de ligne de crête, et de laisser la commune de Javorina à la Tchécoslovaquie.

On le comprendra, la grande affaire pour les gouvernements d'Europe centre-orientale est donc de siéger au Conseil, l'organe exécutif de la SDN, qui com-

⁴ G. Suarez, *Briand, sa vie, son œuvre, avec son journal et de nombreux documents inédits*, t. 5 : 1918–1923, Plon, Paris 1952, p. 52.

⁵ Notons que sur tous les dossiers, « l'espoir d'obtenir de la conférence des Ambassadeurs des décisions différentes des suggestions du Conseil fut en général déçu » : S. Sierpowski, *La Société des Nations et le règlement des conflits frontaliers de 1920 à 1924* [dans :] *The Establishment of European Frontiers after the Two World Wars*, dir. C. Baechler, C. Fink, Peter Lang, Berlin 1995, p. 55–69.

⁶ Service Historique de la Défense (SHD), Château de Vincennes (France), Armée de Terre, 7N3105, Rapport no1372 du général Niessel, le 25 juin 1921.

⁷ *Ibidem*.

prend en plus de ses cinq membres permanents – quatre après mars 1920 – quatre sièges non-permanents élus par l'Assemblée⁸. Après le départ des États-Unis, la SDN est devenue une institution « européanisée » qui, à ce titre, perd une grande partie de ses attraits aux yeux de la Grande-Bretagne en particulier et de la plupart des États-membres en général⁹. Mais elle n'en cristallise pas moins de lourds enjeux, notamment pour les pays de l'Est qui entendent bien y défendre leur place et leur lisibilité sur la scène internationale, et qui donc y participent activement.

La question de leur élection au Conseil de la SDN met en jeu la représentation de l'Europe centre-orientale dans la plus haute instance de la Société, ce concert des nations en réduction. Là aussi, la Grande-Bretagne se soucie assez peu que Slaves et Roumains soient ou non représentés au Conseil, d'autant que les Britanniques se méfient de tout ce qui serait susceptible de renforcer la position française, à Genève. Ces pays stratégiquement situés entre l'Allemagne et la Russie bolchevique étant destinés à former le réseau d'alliances français, la délégation française à la SDN est la première prise à parti pour tout ce qui concerne les affaires centre-orientales dont toute consolidation renforce la sécurité de la France¹⁰.

Mais la candidature au siège semi-permanent du Conseil fournit, hélas, un grand sujet de querelles. Dès 1920, la Tchécoslovaquie y détient une représentation semi-permanente, et Beneš se fait le gardien fidèle de l'esprit de l'Entente et de la sécurité collective¹¹. De son côté, la Pologne y réclame un siège eu égard à son poids démographique comparé aux autres États centre-orientaux, et au nombre de dossiers la concernant traités par le Conseil¹². Il est entendu par les États-membres de la Petite Entente – Roumanie, Yougoslavie, Tchécoslovaquie – doivent s'entendre avec la Pologne pour désigner collectivement un délégué commun. L'enjeu électoral est de taille pour les Polonais : il consiste à envoyer un délégué résolu à bloquer toute question concernant le statut de la Galicie orientale. Dès 1922, Varsovie a sondé ses partenaires éventuels à ce sujet, et seule la Roumanie avait alors promis d'appuyer la position polonaise sans réserves¹³. Dès lors, la délégation polonaise préfère, si la candidature du Roumain Brătianu est repoussée, se présenter en cavalier seul plu-

⁸ L'institution de base est l'Assemblée générale qui rassemble les délégations de tous les pays membres, au printemps et à l'automne. Parmi les autres institutions, le secrétaire général, Sir Eric Drummond tire son importance du fait que son poste est permanent.

⁹ « Sans l'adhésion des États-Unis aux obligations découlant du Covenant, la Société offrait une perspective considérablement moins attrayante au regard de la Grande-Bretagne et des alliés européens » : G. Egerton, *The League of Nations : An Outline History 1920–1946* [dans :] *The League of Nations 1920–1946 : Organization and accomplishments*, The United Nations Library at Geneva and The League of Nations Archives, United Nations, New York–Geneva 1996, p. 24–29.

¹⁰ « Les Anglais, là encore, ne sont pas de cet avis et les affaires polonaises troublent largement l'indispensable entente des deux Grands à la SDN » : M.-R. Mouton, *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920–1924)*, Peter Lang, Berne 1995, p. 157.

¹¹ Télégramme no 6852 de Peretti de la Rocca, directeur des Affaires politiques et commerciales, le 29 novembre 1920 [dans :] *Documents Diplomatiques Français* (DDF), 1920, t. 3, doc. 249.

¹² Archives du Ministère français des Affaires étrangères (AMAE), Série Europe 1918–1940, Sous-série Tchécoslovaquie, art. 127, Note récapitulative du *Quai d'Orsay* de 1924.

¹³ AMAE, Roumanie, Lettre no152 de Barante, le 21 septembre 1922, f. 83.

tôt que de voter pour les Yougoslaves ou les Tchécoslovaques¹⁴. La France tente en l'occurrence de faire comprendre au gouvernement polonais que sa candidature au Conseil est prématurée... d'autant qu'elle va se heurter à l'énorme popularité de Beneš. Les exigences polonaises sont en retour très précises : tout d'abord elle ne se ralliera à Beneš que s'il s'engage « à ne traiter dans le Conseil de questions intéressant la Pologne que conformément aux intérêts polonais et après entente préalable avec le gouvernement polonais »¹⁵, ensuite cet engagement doit être pris devant la France qui le garantira. Durant l'été 1923, Varsovie tente par l'intermédiaire de son ministre à Prague, Erazm Piltz, différentes combinaisons : il propose une candidature tournante entre la Petite Entente et la Pologne, « à la condition que ce roulement commence par un délégué polonais »¹⁶, puis tente de marchander la voix de la Pologne à la Tchécoslovaquie contre un règlement amiable sur Javorina¹⁷. À la suite de ce double échec, le gouvernement se tourne de nouveau vers la France, qu'il accuse de « la plus grande partialité en faveur de la Tchécoslovaquie »¹⁸. Paris est prévenue que la Pologne ne pourra « absolument pas voter pour M. Beneš »¹⁹, mais présentera contre lui un candidat de poids : Ignacy Paderewski qui fut président du conseil et ministre des Affaires étrangères en 1919. Le comte Maurycy Zamoyski, représentant de la Pologne à Paris, demande à la délégation française son soutien : la France étant en retard dans le vote du crédit de 400 millions dû à la Pologne, l'appui à Genève pourrait intervenir « en compensation ».

Finalement, la plus embarrassée à la rentrée d'automne de la SDN, c'est la Roumanie, sommée de choisir. Le 12 septembre 1923, Beneš déjeune avec Skirmunt, afin de le convaincre que la Tchécoslovaquie a plus de chances de réunir les voix nécessaires à l'élection. Il a auparavant tenu le même discours au délégué français G. Hanotaux qui l'a prié de « s'arranger avec la Pologne et avec les autres États de la Petite Entente »²⁰, et a également refusé d'intriguer parmi les délégations sud-américaines pour la candidature tchécoslovaque²¹. La délégation française refuse de prendre parti se déclarant logiquement favorable à celui des alliés d'Europe centre-orientale qui rassemblera les autres. Depuis Paris, le président du Conseil Poincaré tente de rappeler ses troupes à l'ordre : « Une compétition entre la Pologne et la Tchécoslovaquie ne saurait avoir, devant l'Assemblée, que le plus déplorable effet, et diminue

¹⁴ AMAE, Série SDN, Sous-série Secrétariat général, art. 2159, Télégramme de Barante, Varsovie, le 6 septembre 1922, f. 39.

¹⁵ AMAE, SDN, Secrétariat général, art. 2159, Télégramme confidentiel de Barante, le 21 septembre 1922, f. 43.

¹⁶ AMAE, Sous-série URSS, art. 300, Lettre de Peretti, le 1^{er} août 1923, f. 35.

¹⁷ AMAE, Sous-série Tchécoslovaquie, art. 60, Lettre de Peretti, le 1^{er} août 1923, f. 90.

¹⁸ AMAE, Tchécoslovaquie, art. 60, Lettre n° 148 de Barante, le 23 août 1923, f. 109.

¹⁹ AMAE, Sous-série Pologne, art. 74, Visite à de Peretti, le 10 août 1923, f. 72.

²⁰ AMAE, Série Papiers d'agents (P.A.), Sous-série Gabriel Hanotaux, art. 48, Télégrammes n° 24–25–26 de G. Hanotaux, le 11 septembre 1923, f. 77.

²¹ « C'est, certainement, M. Beneš qui a le plus de chance et sa candidature fait des progrès à l'Assemblée. Il sent bien, toutefois, que, sans notre appui, le vote indispensable de l'Amérique du Sud ne lui est pas assuré. C'est une des raisons pour lesquelles il nous recherche beaucoup en ce moment ». AMAE, P.A., Gabriel Hanotaux, art. 48, Télégrammes n° 38 à 40, le 13 septembre 1923, f. 100.

considérablement, au profit des tiers, les chances que chacun de ces États, pris individuellement, serait en droit d'escompter »²². Une dernière solution de conciliation est proposée : le premier délégué serait roumain ou yougoslave, la Pologne acceptant que le second soit tchécoslovaque²³. Mais le déjeuner du 12 septembre est un échec, en partie à cause de la querelle de Javorina qui bat son plein. En attendant, dans les couloirs de Genève, le délégué français ne peut que se répéter : il appuiera la candidature qui fera l'unanimité... c'est donc à Prague et Varsovie de s'entendre. Las, Hanotaux découvre le 16 septembre 1923 dans les journaux de Genève, que les deux pays se présentent à l'élection... Le délégué polonais y est battu, nouvelle humiliation de la Pologne après Teschen et Javorina dont Beneš est rendu responsable.

LA SÉCURITÉ COLLECTIVE MULTIPLIE MALGRÉ TOUTES LES OPPORTUNITÉS DE DIALOGUE

À partir de 1924, dans les couloirs de Genève comme ailleurs, entre les pays du Centre-Est comme entre la France et l'Allemagne, l'heure est à l'apaisement et au dialogue. Cette évolution réagit à deux facteurs étroitement liés à l'institution de la SDN. En premier lieu, une question pousse les délégations centre-orientales à collaborer malgré tout, c'est celle de l'élargissement du conseil de la SDN. Ensuite, et surtout, la SDN offre aux États d'Europe centre-orientale la possibilité de s'abstraire du contexte national qui, comme on l'a vu, peut peser lourdement dans ces pays échauffés par les dernières années de lutte nationale. Les délégations n'y pratiquent en aucun cas une diplomatie parallèle, mais des dialogues plus ou moins officieux peuvent y être noués. C'est le cas de toutes les délégations : on sait qu'en 1931, un officier japonais, le colonel Kobayashi Nishi, a proposé à René Massigli, chef de la délégation française, une alliance militaire, alors même que le Japon était désigné État agresseur en Mandchourie. L'offre a été repoussée mais non sans quelques regrets. Dans tous les cas, la marge de négociation des gouvernements est plus grande à Genève, parce qu'ils y sont dégagés de la pression immédiate de l'opinion publique, voire du sentiment public.

C'est ainsi, pour reprendre l'exemple que nous suivons depuis le début de notre réflexion, que la Tchécoslovaquie et la Pologne, même au plus fort de leurs querelles, se sont toujours trouvés un intérêt commun : ne pas laisser la sécurité collective s'occuper de la question des minorités. C'est également un domaine sensible que la Roumanie veut absolument réserver à la souveraineté nationale, c'est d'ailleurs l'État qui a le plus rechigné à signer le traité de protection des minorités et qui reste violemment

²² AMAE, SDN, Secrétariat général, art. 120, Télégramme no 47 de Poincaré à Prague et Varsovie, le 12 juillet 1923, f. 63.

²³ AMAE, Tchécoslovaquie, art. 61, Visite du 27 décembre 1923, f. 80.

opposé aux engagements qu'il a été forcé d'y prendre²⁴. Mais même Prague qui a mis un point d'honneur à le signer sans difficulté, n'est exempte d'indélicatesses dans ce domaine, comme l'illustre l'expulsion de ses ressortissants magyars à l'automne 1920²⁵.

La SDN est concernée au premier chef par ce traité des minorités qu'elle est chargée de faire appliquer. Et « la situation des minorités nationales en Pologne était loin d'être conforme aux principes d'égalité des droits et de traitement égal, comme d'ailleurs dans de nombreux autres pays possédant des minorités. L'instauration d'engagements internationaux en la matière était une expression des aspirations démocratiques de la collectivité internationale, et était une extension des principes démocratiques généraux, patrimoine de la Grande Révolution française »²⁶. Certes, la protection des minorités reste dévolue à l'État souverain, puisque la SDN intervient en tant que haute autorité morale lorsqu'on attire son attention sur une infraction²⁷. Après diverses interventions, notamment de Beneš et Paderewski en 1919, le dépôt de plainte a été fixé dans un sens le plus restrictif possible : seul un membre du Conseil peut signaler un risque d'infraction au traité des minorités, et seul le Conseil peut décider d'intervenir, à l'unanimité... d'où l'importance pour ces pays d'y siéger ! De même, la procédure d'appel, complexe, tend plutôt à dédramatiser les problèmes susceptibles de se poser, en les faisant échapper au domaine politique pour aboutir à des procédures juridiques internationales : soit le secrétaire général statue sur la validité de la plainte avant de la soumettre au conseil, soit le Conseil statue directement. Un enjeu commun à tous les États successeurs est d'empêcher les vaincus de 1918 d'ouvrir le dossier de leurs minorités hors de leurs frontières : Allemands des Sudètes et de Silésie, Hongrois de Transylvanie... Au printemps 1921, les délégations polonaise et tchécoslovaque travaillent ensemble à modifier encore cette procédure pour y mettre de nouveaux garde-fous : « Les pétitions des minorités provenant de source privée doivent être communiquées à l'État intéressé pour lui permettre de faire ses observations dans un délai de deux mois avant de distribuer le document

²⁴ Mais elle n'est pas la seule ! Rappelons les plaintes déposées à la conférence le 16 juin 1919 par I. Paderewski et R. Dmowski portant notamment sur les privilèges accordés à la minorité allemande. J. Żarnowski, *Le Système de Protection des minorités et la Pologne* [dans :] *Les Conséquences des traités de paix de 1919–1920 en Europe centrale et sud-orientale*, dir. P. Ayçoberry, Association des Publications près les Universités de Strasbourg, Strasbourg 1987, p. 191–200.

²⁵ AMAE, Hongrie, art. 63, Lettre du ministre hongrois des Affaires étrangères à M. Fouchet, Haut-commissaire de France à Budapest, le 18 novembre 1920, f. 3. Pour comprendre les problématiques étatique, nationale et territoriale de construction de l'État tchécoslovaque, lire É. Boisserie, *Les Slovaques face à « l'hypothèque hongroise »*. *Éléments sur l'autonomisme et le tchécoslovaquisme (1918–1945)* [dans :] *Les Traités de paix de 1919–1920 et l'Europe au XX^e siècle*, dir. F. Boulet, Les Presses Franciliennes, Paris 2007, p. 247–260.

²⁶ J. Żarnowski, op. cit. Mais une plainte n'a de chance d'aboutir que si elle est appuyée par une grande puissance : sur les rapports entre la sécurité collective et « la poursuite du Concert européen traditionnel », lire G.-H. Soutou, *L'Ordre européen de Versailles à Locarno* [dans :] *1918–1925, comment faire la paix ?*, dir. C. Carlier, G.-H. Soutou, Économica, Paris 2001, p. 301–331.

²⁷ AMAE, Secrétariat général, art. 432, Note du 31 mars 1920.

aux membres du Conseil »²⁸. La proposition de communication préalable est votée par le Conseil le 27 juin 1921 et entre en vigueur immédiatement. Face à ce succès, les deux pays poursuivent leur collaboration sur l'interprétation du traité des minorités et la recevabilité des pétitions, en cherchant toujours à se mettre un peu plus à l'abri en cas d'éventuelles plaintes²⁹. En 1923, alors que les deux gouvernements se battent froid, les délégations de Genève se soutiennent mutuellement face au traité des minorités, et proposent ensemble deux nouveaux amendements au Conseil : les pétitions ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité et l'État souverain, et le délai préparatoire de deux mois peut être prolongé. Cette collaboration dans le cadre de la SDN est d'autant plus remarquable, que l'on s'est saisi à Varsovie de la question des minorités pour attaquer Beneš : en octobre 1923, le gouvernement multiplie les protestations contre la « tchéquisation » de la minorité polonaise de Teschen, à qui l'on confisquerait ses églises au profit des hussites, et à qui l'on refuserait les écoles primaires prévues par le traité des minorités.

La détente polono-tchécoslovaque repose donc sur un intérêt commun : empêcher les puissances révisionnistes de s'attaquer à leurs minorités, et se nourrit d'un accord tacite : quel que soit leurs litiges frontaliers et les accusations proférées sur le territoire national, la question de leurs minorités réciproques ne doit pas être abordée à Genève. Le président Masaryk l'énonce en ces termes lorsqu'il parle des Polonais de Tchécoslovaquie, présents surtout en Silésie : « Il y a lieu de noter, d'une façon générale, que cette question de minorité ou toute question ethnique constitue un problème particulier, comptant des données spéciales et devant être étudié et résolu à part »³⁰. Il y a donc un processus de dissociation entre les attaques que se permettent par voie de presse, Tchèques et Polonais sur place, et le silence gardé à Genève sur ces mêmes minorités.

Au-delà de la question des minorités, les grands dossiers internationaux débattus à la SDN peuvent offrir d'autres occasions de collaborer. C'est le cas, durant l'assemblée de 1924, du second protocole de Genève, « pour le règlement pacifique des différends internationaux », dont Beneš est un des rapporteurs. Dans ce projet appelé aussi « protocole Herriot », la grande nouveauté réside dans l'obligation d'arbitrage – refuser l'arbitrage du Conseil peut-être considéré comme une agression –, la possibilité de sanctions militaires – votées à la majorité des deux-tiers et non plus recommandées à l'unanimité³¹. L'ensemble doit être complété par l'engagement de tous les signataires à participer à une grande conférence sur le désarmement : c'est le trip-

²⁸ AMAE, Secrétariat général, art. 432, Notes du 3 juin de la Pologne et du 4 juin de la Tchécoslovaquie, 1920, f. 236–237.

²⁹ AMAE, Secrétariat général, art. 432 : Minorités 1919–1925.

³⁰ T. G. Masaryk, *Les Slaves après la guerre*, Orbis, Prague 1923, p. 27.

³¹ Tous les différends doivent être soumis à la Cour permanente de justice internationale ou à un arbitrage. Pour le pays refusant de s'y soumettre ou de se conformer à la décision rendue, il y aura présomption d'agression en cas de guerre. G. -H. Soutou, *Histoire de la diplomatie française*, Tempus, Paris 2007, t. 2 : *De 1815 à nos jours*, chapitre : « L'Obsession de la sécurité collective (1924–1929) », p. 318–346.

tyque « Arbitrage, sécurité, désarmement ». Le texte est discuté en séance plénière le 1^{er} octobre 1924 et ratifié le lendemain par une dizaine de pays dont la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie, avec une réserve puisque « l'obligation d'assistance est limitée à ce que l'État considère comme juste et possible au moment de l'agression »³². L'arrivée des conservateurs en Grande-Bretagne sonne le glas du protocole, que le nouveau ministre Austen Chamberlain fera échouer avec l'aide de l'Italie³³.

Parmi ces grands dossiers internationaux, la question de l'adhésion des vaincus de 1918 à la SDN, est sans nul doute celle qui soude le plus entre eux les pays d'Europe centre-orientale. L'élargissement du Conseil signifie dans ce cas offrir une tribune internationale et des instruments juridiques à des États considérés comme révisionnistes. La collaboration marche à plein en septembre 1922, alors que la session d'automne doit discuter de l'admission de la Hongrie : les pays d'Europe centre-orientale, déjà passablement alarmés par le récent traité de Rapallo, se mettent d'accord pour n'admettre les Hongrois à Genève que si la Société des Nations reconnaît le caractère juridique et international de leur engagement à renoncer à une restauration des Habsbourg³⁴. C'est donc réagir dans le cadre de la sécurité collective, en utilisant les nouveaux principes pour encadrer les évolutions du système international. La France est la première à se féliciter que la sécurité collective ait été apprivoisée avec succès : « Toutes les questions politiques figurant au programme de la prochaine assemblée de la SDN et intéressant les États représentés à la conférence ont été discutées. L'accord complet des points de vue a été réalisé et des décisions ont été prises tant pour la tactique à suivre que pour la solution des divers problèmes »³⁵.

À partir de l'année 1923, la question de l'admission à la SDN de l'Allemagne commence à se poser sérieusement. En Europe de l'Est, la nouvelle – bien qu'attendue – est accueillie fraîchement : la position la moins tranchée est comme d'habitude celle de Prague qui suggère de ne pas opposer un refus catégorique mais de plutôt subordonner cette entrée à toutes les conditions que chaque allié jugera bon de lui poser³⁶. Les négociations du mémorandum Stresemann puis la signature des traités de Locarno achèvent de souder les délégations. À la session extraordinaire du 8 mars 1926 chargée de débloquer un nouveau siège permanent au Conseil en faveur de l'Allemagne, la Pologne refuse de voter l'admission de l'Allemagne si elle n'obtient pas également une représentation permanente. Elle est alors soutenue unanimement par la Petite Entente, qui entend cependant conserver un représentant en parallèle de

³² N. Iordache, *La Petite Entente et l'Europe*, Genève, Institut Universitaire des Hautes études internationales, no 52, 1977, p. 75.

³³ A. Fleury, *Coudenhove-Kalergi, la Société des Nations et l'URSS* [dans :] *L'URSS et l'Europe dans les années vingt*, dir. M. Narinski, É. du Réau, G.-H. Soutou *et al.*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris 2000, p. 9–24.

³⁴ AMAE, Tchécoslovaquie, art. 67, Télégramme n° 101 de Couget, le 29 août 1922, f. 180.

³⁵ AMAE, Tchécoslovaquie, art. 67, Télégramme n° 182 de Clément-Simon, le 7 septembre 1922, f. 196.

³⁶ Beneš propose de demander, entre autres, l'extension du système de garantie des minorités aux Serbes de Lusace. AMAE, Secrétariat général, art. 49, Télégramme n° 249 de Couget ; le 6 novembre 1920, f. 47.

la candidature polonaise, avec l'idée que chacun fera levier pour l'autre³⁷. C'est pour ces pays, une manière de plaider en faveur de l'élargissement du Conseil qui avec l'Allemagne risque de prendre de plus en plus des allures de Concert européen³⁸. Ils réclament donc davantage de sécurité collective.

Finalement, en mai 1926, les membres permanents du Conseil de la SDN passent à cinq avec l'Allemagne, et les membres temporaires de six à neuf dont trois, et c'est le cas de la Pologne³⁹ et de la Roumanie, sont élus avec un mandat renouvelable de trois ans. Beneš, dans un premier temps, ne s'est pas porté candidat pour ne pas nuire aux Roumains et aux Polonais – preuve s'il en est d'une époque révolue –, puis est élu pour un an. Notons qu'après toute cette gymnastique électorale, la France est une puissance épuisée mais ravie : « du moins a-t-il été possible de faire siéger dans le même Conseil, sans qu'il subsiste entre ces pays aucune amertume, la Pologne et deux membres de la Petite Entente »⁴⁰.

LA SCÈNE GENEVOISE DANS LES ANNÉES TRENTE : LA SÉCURITÉ COLLECTIVE DÉTOURNÉE

À partir de 1926, Pologne et Petite Entente – en fait, généralement la Tchécoslovaquie – sont systématiquement présentes au Conseil de la SDN. En 1929, Aristide Briand met en place à Genève des petits-déjeuners France-Pologne-Petite-Entente hebdomadaires pour aborder tous les dossiers économiques, diplomatiques et militaires⁴¹ – ce qui n'est pas sans agacer l'Allemagne⁴². La présence de l'Allemagne a donc provoqué une prise de conscience durable des intérêts communs à toute l'Europe centre-orientale, et de la tâche à accomplir : empêcher que la sécurité collective ne devienne le biais par lequel obtenir la révision des traités de paix.

La question du traité des minorités offre bientôt l'occasion de tester face à l'Allemagne l'efficacité cette solidarité. Deux positions se dessinent à ce sujet parmi

³⁷ AMAE, Secrétariat général, art. 119, Télégramme. n° 57 de Grenard à Belgrade, le 9 février 1926, f. 220.

³⁸ Masaryk le confesse au « Daily Express » : « ce que la Pologne gagnera aujourd'hui, la Tchécoslovaquie espère l'obtenir demain ». AMAE, Secrétariat général, art. 119, Revue de presse britannique sur la politique française, le 1^{er} mars 1926, f. 245.

³⁹ Elle est élue par 45 voix, la majorité absolue étant de 25 voix sur 49 votants. AMAE, Secrétariat général, art. 114 : Composition et renouvellement du Conseil avril 1926–septembre 1927.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ AMAE, Pologne, art. 78, Télégramme n° 398 de Laroche, le 20 septembre 1929, f. 144.

⁴² En mai 1932, la presse allemande prend acte des contacts fréquents de la France avec la Pologne et la Tchécoslovaquie à la SDN, et le correspondant à Varsovie du « Berliner Tageblatt », conseille aux deux voisines slaves de se tourner vers l'Allemagne, en prévision du moment où la France « montrera son vrai visage », en réduisant à néant l'alliance franco-polonaise. La formule du « vrai visage de la France » est reprise par le « Kattowitz Zeitung » du 10 mai, organe de la minorité allemande en Silésie polonaise. AMAE, Pologne, art. 373, Télégramme n°108 du *Quai d'Orsay* à Charles-Roux, le 9 mai 1932, f. 183 et ibidem, Télégramme de Laroche, le 10 mai 1932, f. 184.

les délégations centre orientales : généraliser le système pour rendre les obligations applicables aux grandes puissances – dont la République de Weimar – ce qui les rendraient plus acceptables, ou au contraire travailler à s'en libérer totalement. En 1929, c'est l'Allemagne qui ré-ouvre le débat en inscrivant une discussion sur le traité des minorités à l'ordre du jour. La meilleure défense étant l'attaque, le délégué polonais August Zaleski saisit l'occasion de réclamer la généralisation du traité à l'ensemble des puissances européennes... ce qui ne plonge pas que l'Allemagne dans l'embaras ! La tactique polonaise a fonctionné, coupant court aux débats. Mais à partir de 1933, le débat sur les minorités reprend de plus belle.

C'est en 1932 que le colonel Józef Beck prend en mains les Affaires étrangères polonaises. Sous sa direction, la diplomatie polonaise et la presse gouvernementale s'en prennent sur un ton de plus en plus virulent à la Tchécoslovaquie et à la façon jugée ignoble dont elle traiterait sa minorité polonaise. Les attaques du « régime des colonels » contre les minorités de Tchécoslovaquie ne sont pas une nouveauté, mais leur violence, surtout à partir de 1934, a incontestablement fragilisé la Tchécoslovaquie avant que l'Allemagne ne s'y attelle elle-même. Spectateur, le gouvernement français ne sait comment réagir, entre minimisation du conflit et crainte de l'envenimer en intervenant.

Beck dénonce le « problème » de la minorité polonaise d'abord par voie de presse en Pologne : en 1934, les campagnes sont déjà violentes : « Le temps des farces est fini. Si les relations entre Prague et Varsovie se sont envenimées, c'est parce que certains milieux tchèques ont essayé d'accentuer la politique d'extermination à l'égard de citoyens loyaux, mais polonais » proclame le « *Gazeta Polska* » du 14 avril⁴³. Le colonel le martèle : « [Il ne peut] être question de détente entre Prague et Varsovie tant que le sort des Polonais dans la Silésie d'Outre-Olza ne s'améliorerait pas »⁴⁴. Dans un deuxième temps, la tactique consiste à entretenir une vive agitation parmi la minorité polonaise de Teschen, région que Beck est bien décidé à récupérer : il s'agit principalement d'organiser des manifestations nationalistes, à Teschen comme à Varsovie, pour réclamer un meilleur traitement des Polonais. Mais cela passe aussi par un soutien financier aux organisations polonaises de Teschen, l'expulsion de citoyens d'origine tchèque en réponse aux arrestations d'agitateurs polonais etc⁴⁵.

Mais comment entretenir une agitation autour de la minorité polonaise de Tchécoslovaquie, sans provoquer l'intervention de la SDN ? Le gouvernement polonais décide de rompre avec le système de protection internationale établi à Ge-

⁴³ SHD, Armée de Terre, 7N3028, Bulletin de la presse polonaise, avril 1934. Et la presse gouvernementale d'argumenter que si le territoire de Teschen est tchèque parce qu'il appartenait à la couronne de Bohême il y a six-cents ans, dès lors la Lorraine revient à l'Allemagne : AMAE, SDN, Secrétariat général, art. 526, Télégramme n° 439 du chargé d'Affaires à Varsovie Seguin, le 29 avril 1934, f. 81.

⁴⁴ J. Beck, *Dernier rapport. Politique polonaise 1926-1939*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel 1951, p. 10.

⁴⁵ I. Davion, *Varsovie et les tentatives de reconstruction du système européen de 1933 à 1938* [dans :] *La Pologne dans le système européen du partage à l'élargissement (XVIII^e-XXI^e siècles)*, dir. I. Davion, J. Kłoczowski, G.-H. Soutou, PUPS, Paris 2007, p. 147-165.

nève⁴⁶. La Pologne a signé un pacte de non-agression avec l'Allemagne hitlérienne en janvier 1934 : le colonel Beck considère dès lors qu'il peut régler directement avec Berlin les problèmes de minorités, qu'il n'a plus besoin de protection internationale à ce sujet. D'ailleurs, les plaintes déposées régulièrement par les organisations minoritaires allemandes se tarissent dès le mois de janvier 1934, sur ordre de Berlin⁴⁷. Ainsi rassuré, le colonel Beck prend ses distances avec le traité de 1919 – « monstruosité » du fait de l'inégalité qu'il établit entre les États⁴⁸ – au cours de la XV^{ème} Assemblée de la Société des Nations le 13 septembre 1934. Profitant de l'émoi causé par l'entrée de l'URSS à la Société des Nations, et de la crainte qui s'en suit de voir déferler les dossiers sur les Biélorusses et les Ukrainiens, le colonel Beck annonce que les minorités polonaises sont dorénavant protégées par la constitution nationale : il ne coopèrera plus avec les organes internationaux sur la question des minorités, « jusqu'au moment où les engagements qui en [découlent seront] étendus à tous les pays membres de la société »⁴⁹. Il s'agit donc d'une rupture officielle, sans dénonciation du traité de 1919 en tant que tel. Beck paraît agir comme le dirigeant d'une grande puissance indépendante – il reçoit d'ailleurs en Pologne un accueil triomphal – et peut préparer la véritable offensive contre la Tchécoslovaquie⁵⁰. Autre conséquence des événements de 1934, l'échec du pacte de l'Est, dit aussi « Locarno oriental », est irréversible à l'automne alors qu'il constituait l'ultime, et sans doute anachronique, tentative française pour faire fonctionner la sécurité collective dans un système international d'ores et déjà perverti les initiatives hitlériennes⁵¹.

S'il a fallu convaincre les États d'Europe centre-orientale qu'ils pouvaient bénéficier pleinement de la sécurité collective, ceux-ci s'y sont rapidement adaptés. La Société des Nations leur a offert l'opportunité d'approprier le nouveau système international, de s'y approprier leur légitime place. C'est donc assez logiquement que la Pologne emboîte le pas aux grandes puissances lorsqu'il s'agit de détourner cette même sécurité collective au profit de l'intérêt national : l'Allemagne en a appelé à l'égalité des droits (*Gleichberechtigung*) en 1932 pour obtenir le droit à réarmer,

⁴⁶ Entre 1921 et 1928, seules 300 plaintes environ sont reçues par le secrétariat de la SDN sur la question des minorités dont la moitié est déclarée recevable. Pour finir, très peu de pays désirèrent monter jusqu'à la Cour de La Haye : ainsi, « le système a déjà perdu de son efficacité quand la Pologne a décidé de s'en libérer » en 1934. M.-R. Mouton, *La SDN et la protection des minorités nationales en Europe*, « Relations Internationales » 1993, n° 75, p. 315–328.

⁴⁷ J. Żarnowski, op. cit.

⁴⁸ Télégramme n° 895 de Laroche, le 14 septembre 1934 [dans :] DDF 1932–1935, t. 7, doc. 314.

⁴⁹ « En attendant la mise en vigueur d'un système général et uniforme, mon gouvernement se voit obligé de se refuser, à partir d'aujourd'hui, à toute collaboration avec les organismes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système actuel » : J. Laroche, *La Pologne de Pilsudski : Souvenirs d'une ambassade, 1926–1935*, Flammarion, Paris 1953, p. 178.

⁵⁰ Sur cette résolution – toute provisoire – de la querelle de Teschen à l'automne 1938, se reporter à I. Davion, *Mon voisin, cet ennemi. La politique de sécurité française face aux relations polono-tchécoslovaques entre 1919 et 1939*, Bruxelles–New York–Francfort–Londres–Paris, Peter Lang, 2009, chapitre VIII : *Le Piège des questions minoritaires (1938–mars 1939)*, p. 389–445.

⁵¹ I. Davion, *Inviter le loup dans la bergerie : Les négociations du pacte oriental de 1934* [dans :] *Négociations d'hier, leçons pour aujourd'hui*, dir. E. Vivet, IRÉNÉ (Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation) – Larcier, Paris – Bruxelles 2014.

deux ans plus tard la Pologne réclame elle-aussi l'égalité juridique pour se dégager du traité des minorités. C'est un coup dur pour la Société des Nations : certes aucune délégation ne suit le colonel Beck dans son initiative, mais l'on constate que le nombre déjà restreint de pétitions sur les minorités tombe de dix-neuf en 1935 à quatre en 1939⁵². L'organisation ne fait décidément plus figure de protection utile.

BIBLIOGRAPHIE

- Beck J., *Dernier rapport. Politique polonaise 1926–1939*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel 1951.
- Boisserie É., *Les Slovaques face à « l'hypothèque hongroise ». Éléments sur l'autonomisme et le tchécoslovaquisme (1918–1945)* [dans:] *Les Traités de paix de 1919–1920 et l'Europe au XX^e siècle*, dir. F. Boulet, Les Presses Franciliennes, Paris 2007.
- Davion I., *Inviter le loup dans la bergerie : Les négociations du pacte oriental de 1934* [dans:] *Négociations d'hier, leçons pour aujourd'hui*, dir. E. Vivet, IRÉNÉ (Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation) – Larcier, Paris – Bruxelles 2014.
- Davion I., *Mon voisin, cet ennemi. La politique de sécurité française face aux relations polono-tchécoslovaques entre 1919 et 1939*, Peter Lang, Bruxelles–New York–Francfort–Londres–Paris 2009.
- Davion I., *Varsovie et les tentatives de reconstruction du système européen de 1933 à 1938* [dans:] *La Pologne dans le système européen du partage à l'élargissement (XVIII^e–XXI^e siècles)*, dir. I. Davion, J. Kłoczowski, G.-H. Soutou, Presses Universitaires de Paris-Sorbonne, Paris 2007.
- Documents Diplomatiques Français*, 1920, t. 3 (24 septembre 1920–15 janvier 1921), Peter Lang, Bruxelles–New York–Francfort–Londres–Paris 2002.
- Egerton G., *The League of Nations : An Outline History 1920–1946* [dans :] *The League of Nations 1920–1946: Organization and accomplishments*, United Nations Publications, The United Nations Library at Geneva and The League of Nations Archives, New York–Geneva, 1996.
- Fleury A., *Coudenhove-Kalergi, la Société des Nations et l'URSS* [dans :] *L'URSS et l'Europe dans les années vingt*, dir. M. Narinski, É. du Réau, G.-H. Soutou *et al.*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris 2000.
- Iordache N., *La Petite Entente et l'Europe*, Institut Universitaire des Hautes études internationales n° 52, Genève 1977.
- Laroche J., *La Pologne de Pilsudski : Souvenirs d'une ambassade, 1926–1935*, Flammarion, Paris 1953.
- Masaryk T.G., *Les Slaves après la guerre*, Orbis, Prague 1923.
- Mouton M.-R., *La SDN et la protection des minorités nationales en Europe*, « Relations Internationales » 1993, n° 75.
- Mouton M.-R., *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920–1924)*, Peter Lang, Bruxelles–New York–Francfort–Londres–Paris 1995.

⁵² M.-R. Mouton, *La SDN et la protection des minorités nationales en Europe...*

- Sierpowski S., *La Société des Nations et le règlement des conflits frontaliers de 1920 à 1924* [dans :] *The Establishment of European Frontiers after the Two World Wars*, dir. C. Baechler, C. Fink, Peter Lang, Berlin 1995.
- Soutou G.-H., *L'Europe de 1815 à nos jours*, PUF, Paris 2007.
- Soutou G.-H., *Histoire de la diplomatie française*, Tempus, Paris 2007.
- Soutou G.-H., *L'Ordre européen de Versailles à Locarno* [dans :] *1918–1925, comment faire la paix ?*, dir. C. Carlier, G.-H. Soutou, Economica, Paris 2001.
- Suarez G., *Briand, sa vie, son œuvre, avec son journal et de nombreux documents inédits*, t. 5 : 1918–1923, Plon, Paris 1952.
- Żarnowski J., *Le Système de Protection des minorités et la Pologne* [dans :] *Les Conséquences des traités de paix de 1919–1920 en Europe centrale et sud-orientale*, dir. P. Ayçoberry, Association des Publications près les Universités de Strasbourg, Strasbourg 1987.

