

TRIANON ET LA PROTECTION DES MINORITES EN HONGRIE

• • • • •
Gábor Hamza

Professeur à l'Université "Eötvös Loránd" de Budapest;
Membre de l'Académie des Sciences Hongroise.

TRAITÉ DE PAIX DE TRIANON (1920) ET LA PROTECTION DES MINORITÉS EN HONGRIE

I

1. L'ordre politique européen de l'après Première Guerre mondiale a été organisé selon le principe des nationalités (plus précisément du droit des nations à disposer d'elles-mêmes), mais il comportait de nombreux défauts. Il était basé sur le droit international et la mise en place d'un système international de protection des minorités de race, de langue et de religion, sous l'égide de la Société des Nations. Déjà le premier projet du Pacte de la Société des Nations du Président des États-Unis d'Amérique Woodrow Wilson contenait une disposition enjoignant aux États – qui naîtront de la tourmente guerrière – de garantir à leurs minorités ethniques exactement le même traitement qu'ils accorderont à leurs propres nationaux, mais malheureusement cette idée n'a pas été retenue dans la rédaction définitive du Pacte. Les vainqueurs de la Grande Guerre voulaient établir les nouvelles règles et prendre leur revanche sur les peuples nouvellement devenus des minorités. Et ce manque de volonté politique représente aujourd'hui encore un des plus gros problèmes: les problèmes géopolitiques majeurs en Europe dérivent, en grande partie de ces décisions trop vite prises à l'époque.

Dans le texte final du Pacte de la Société des Nations (Covenant of the League of Nations) ne figurent pas alors expressément les droits des minorités. Ce qui reste cependant, ce sont les "traités des minorités". Ce sont des traités spéciaux conclus entre, d'une part, les Puissances Alliées et Associées – en vue de la protection des minorités, rédigés en termes identiques ou analogues – et d'autre part, la Pologne, la Tchécoslovaquie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène, la Roumanie et la Grèce. Des clauses relatives à cette protection des minorités ont été insérées dans le texte

des traités de paix de Saint-Germain-en-Laye (1919)², de Neuilly (1919) et de Trianon (1920), ainsi que dans plusieurs conventions bilatérales qui portaient sur des problèmes spécifiques souvent de manière détaillée, à quoi s'ajoutent les différentes déclarations gouvernementales faites devant le Conseil de la Société des Nations. Il s'agit de l'Albanie, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie et de la Lituanie.

2. L'élaboration de ces traités de protection des minorités – nouvellement apparus dans l'histoire des relations internationales et de la diplomatie – a été confiée à la Commission des nouveaux États, une des commissions de la Conférence de la Paix. Elle comprenait les représentants de la France, des États-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon. Il était vraisemblable que le bon fonctionnement de ce nouveau système ne serait pas assuré, comme c'était le cas autrefois par les grandes Puissances, mais par la Société des Nations, les contestations relatives au fonctionnement de ce régime pouvant être portées par les États devant la Cour Permanente de Justice Internationale. À l'époque, on estimait que, de par cet instrument, les différends échapperaient au domaine politique et entreraient dans le domaine juridique, ce qui faciliterait une décision impartiale.³

3. Dans son discours dit "Quatorze points" ("Fourteen Points") du 8 janvier 1918, devant le Congrès de Washington le Président des États-Unis d'Amérique, Woodrow Wilson réclamait le développement autonome des peuples d'Autriche-Hongrie. C'est le dixième point, l'autonomie des peuples non turcs de l'Empire Ottoman, douzième point, la constitution d'une Pologne indépendante avec des territoires habités par une population incontestablement polonaise et ayant accès à la mer, le treizième point, et à la fin, le dernier, le quatorzième point : la formation d'une Société des Nations (League of Nations, Völkerbund, Società delle Nazioni etc.) qui devra fournir une garantie réciproque d'indépendance et territoriale à tous les

petits Etats. Par rapport à la Société des Nations le président Wilson avait affirmé qu' "il faut qu'une association générale des nations soit constituée".

Ces "Quatorze points" ("Fourteen Points") allaient servir de base préliminaire aux traités de paix. Mais cela n'était pas la première fois dans l'histoire du droit international public (en latin : "ius inter gentes") qu'un congrès international aurait vu quelques garanties sur le plan juridique pour défendre les droits fondamentaux des minorités.

4. On pourrait mentionner notamment le Traité de Vienne conclu après les guerres napoléoniennes, en 1815, qui a partagé entièrement la Pologne à nouveau (le quatrième partage de la Pologne, après ceux de 1772, 1793 et 1795) et avait donné quelques formes de garantie de développement libre de l'identité nationale polonaise. Cette garantie était placée sous la surveillance, sous la garantie en plus, de la Russie et de l'Autriche aussi bien que de l'Angleterre, et naturellement de la France. Un autre événement historique concernant la protection des minorités dans le domaine du droit international public, c'est le Traité de Berlin après les guerres russo-turques, conclu en juillet 1878. Celui-ci avait garanti la protection des minorités non bulgares dans l'Etat bulgare semi-indépendant récemment créé. C'est, pour ainsi dire, la troisième fois en général et à l'occasion de la conclusion des Traités de Paix en 1919-1920, que se réalise la garantie, la protection des minorités sur le plan international.⁴

Mais, comment était le commencement ? Le 1^{er} mai 1919 fut constitué le comité spécial, pratiquement une commission des nouveaux Etats dont la tâche était l'élaboration des projets des traités relatifs à la protection des minorités. Dix jours plus tard, le 10 mai 1919, le comité des délégations juives auprès de la Conférence de la Paix, avait proposé un réseau de protection des minorités qui fut soutenu surtout par les délégués des Etats-Unis d'Amérique, notamment par Miller et Hudson.

5. Durant la première session plénière de la Conférence de la Paix, le 1^{er} mai 1919, fut finalement approuvé ce réseau de protection des minorités. Il y avait beaucoup d'objections de la part de la majorité des Etats qui auraient dû signer les accords garantissant la protection des minorités de race, de langue et de religion. Il y avait des objections de la part de la Pologne, de la part de la Roumanie, même de la part de la Grèce. La Tchécoslovaquie, elle aussi, faisait des objections. Les représentants de la Tchécoslovaquie avaient

dit: c'est la nouvelle constitution de notre Pays qui devra garantir les droits des minorités.

Quelle était la réaction du Conseil Suprême de la Conférence de la Paix ? C'est le Président du Conseil, Georges Clemenceau, qui envoie une lettre le 24 juin 1919 à l'adresse de Ignacy Jan Paderewski (1860 - 1941), premier ministre et ministre des affaires étrangères de la Pologne, qui était le chef de la délégation polonaise à Paris. Il convient de citer à ce sujet une phrase de la lettre de Georges Clemenceau: "C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen que lorsqu'un Etat est créé ou même lorsqu'un Etat, déjà existant, reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective informelle des grandes puissances doit être accompagnée par l'assurance que cet Etat s'engagera sous forme d'une convention internationale à observer certains principes de gouvernement." C'était la réponse et, quelques jours après, le premier traité garantissant la protection des minorités, conclu alors entre la Pologne et les Puissances alliées et associées, fut signé à Paris.

6. En Allemagne, pour différentes raisons, le Traité de Versailles signé le 28 juin 1919⁵ ne comportait aucune protection des minorités de ce type, quand même le gouvernement allemand avait fait une déclaration selon laquelle l'Allemagne adopterait une politique de protection des minorités. C'est la préhistoire, pour ainsi dire, des traités garantissant la protection des minorités ethniques ou religieuses.

Alors il y avait deux types de garanties sur le plan du droit international public ; premièrement des traités qui avaient garanti la protection des minorités. Le premier traité fut signé, toujours à Paris, le 10 septembre 1919 entre la Tchécoslovaquie et les Puissances alliées et associées. Le même jour le Royaume Serbe-Croate-Slovène avait signé le traité de paix ayant à peu près le même contenu. Le traité de paix (traité d'Etat, Staatsvertrag) conclu le 10 septembre 1919 à Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche (Deutsch-Österreich) ne fut pas signé par la Roumanie. La Roumanie n'était pas représentée par sa délégation dans le Château de Saint-Germain-en-Laye (le lieu de la signature du Traité de Paix). Le premier ministre, Ion I. C. Bratianu (1864 - 1927) ne voulait pas signer le Traité de Paix pour motif de refuser la protection des minorités qui figurait dans le texte du Traité. Il a donné ses démissions le 12 septembre 1919. Le gouvernement de Ion I. C. Bratianu était remplacé par le gouvernement d'Artur Vaitoianu (1864 -

1957). Le premier ministre Artur Vaitoianu avait la même prise de position au sujet de refus de la protection des minorités sur le plan du droit international notamment sur celui du droit des traités internationaux.

7. Ce n'est que trois mois plus tard, le 9 décembre de cette année, que la Roumanie signa le Traité de Paix de Saint-Germain-en-Laye après beaucoup d'hésitations. Un changement de gouvernement le 5 décembre 1919 intervenu le nouveau premier ministre Alexandru Vaida-Voevod (1872 – 1950) signa le Traité de Paix conclu avec l'Autriche. Le Président du Conseil, Georges Clemenceau eut quelque part dans changement des deux gouvernements roumains, ce qui documente son engagement exceptionnel pour la protection des minorités en Europe centrale.

Il faut rappeler encore une fois que c'est surtout la partie française qui était convaincue de la nécessité de la protection des minorités. C'était la conséquence nécessaire des changements territoriaux, en d'autres termes des modifications territoriales, dans cette région de l'Europe. Cette idée était en conformité avec les Points susmentionnés de la proclamation de Woodrow Wilson du 8 janvier 1918.

8. Autre forme de protection des minorités était le réseau des traités bilatéraux, et une pléiade de traités bilatéraux naqurent en effet à la suite des Traités de Paix de Paris. Il y avait un traité conclu entre la Pologne et l'Allemagne, un autre entre la Russie Soviétique et les Pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) pour ne mentionner que quelques-uns. Même en ce qui concerne Gdansk ou Dantzig, il y avait un traité de minorités, toujours un traité de droit international public, de la forme bilatérale.

II

9. En ce qui concerne, très brièvement, la préhistoire de la protection des minorités en Hongrie avant la signature du Traité de Trianon en 1920, la première loi hongroise garantissant le libre enseignement – à l'époque bien sûr, on n'avait pas encore utilisé ce mot, mais celui du libre développement de nationalité – promulguée à la fin du mois de juillet 1849, c'est-à-dire l'époque finale de la révolution et de la guerre d'indépendance hongroise. Cette loi, malheureusement, ne fut jamais mise en application.

10. La première loi qui fut mise en vigueur par rapport à la garantie de certains droits des minorités fut la loi n° XLIV, promulguée en 1868, la loi dite "József Eötvös" (1813 – 1871) qui était

à l'époque le ministre de l'instruction publique et des cultes, dit aussi "le Tocqueville hongrois". Il convient de mentionner la loi n° XXXVIII de la même année, portant sur l'enseignement aux écoles primaires dont l'article 58 garantit l'enseignement en langues de minorités.

Immédiatement après la Première Guerre mondiale il y avait trois lois peu connues, même en Hongrie. Ces lois garantissaient le libre développement des nationalités des peuples non magyars, c'est-à-dire qui ne sont pas de souche hongroise, de l'Etat hongrois. La première de ces trois lois, dont l'auteur (rédacteur) était Oszkár Jászi (1875 – 1957) qui était à l'époque le ministre ayant le portefeuille des nationalités dans le gouvernement de Hongrie, la loi n° X de 1918 porta sur l'autonomie de l'ethnie ruthène. La loi n° VI, promulguée en janvier 1919 porta sur l'exercice de l'autodétermination de la minorité allemande en Hongrie. Il y en avait une autre, la loi n° XXX datant de la même année portant sur l'auto-gouvernement des territoires habités majoritairement par des Slovaques (la Haute-Hongrie, en hongrois : Felvidék, en allemand : Oberungarn).

11. Bien sûr, ces trois lois ont été inspirées par l'esprit des Quatorze points du Président Wilson. Après la restauration, c'est-à-dire après la période révolutionnaire (République des Conseils), ces trois lois sont tombées en désuétude. À vrai dire elles sont devenues caduques selon l'article 9 de la loi n° I de l'an 1920 qui avait annulé toutes les règles juridiques promulguées pendant la période dite "anticonstitutionnelle" de la Hongrie, c'est-à-dire durant la période de la chute de l'Empire Austro-hongrois (Doppelmonarchie Österreich – Ungarn) jusqu'au début du mois d'août 1919, l'échec de la République des Conseils (en hongrois : Tanácsköztársaság).

Le Traité de Paix de Trianon fut signé le 4 juin 1920. Le motif pour signer le Traité de Paix de Trianon fut la note – la lettre d'envoi – d'Alexandre Millerand (1859 – 1943) qui était à l'époque le Président du Conseil de la République Française. Dans cette note il y avait un remède assez vague au problème de la protection des minorités hongroises restées hors des frontières créées par le Traité de Trianon. Il faut souligner que la note de Millerand était dans une certaine mesure le motif décisif, du point de vue de la politique intérieure hongroise, pour la signature du Traité.

Le Traité de Paix de Trianon fut signé du côté hongrois par Ágoston Benárd, ministre du salut public et Alfréd Drasche-Lázár, ambassadeur. Le

chef du gouvernement (premier ministre) de la Hongrie à cette date – du 15 mars au 19 juillet 1920 - était Sándor Simonyi-Semadam (1864-1946).

Le Traité de Paix de Trianon fut promulgué et mis en vigueur à la fin du mois de juillet 1921 sur la base de la loi n° XXXIII. La promulgation de cette loi a été publiée dans le Bulletin Officiel (Országos Törvénytár) du 31 juillet 1921.

III

12. La section VI du Traité de Paix de Trianon, qui comprend sept articles, règle la protection des minorités en conformité avec des idées de Woodrow Wilson et celles de Georges Clemenceau.

Concernant la protection des minorités au sein de la Hongrie, ce qui est extrêmement intéressant et vraiment important, c'est que la délégation hongroise, à Neuilly-sur-Seine, était en général complètement d'accord avec le principe. C'est la délégation hongroise qui avait proposé l'élargissement de la protection des minorités qui habitaient sur le territoire de la Hongrie. Pour être plus concret, la protection aurait dû être élargie en ce sens que l'enseignement fût garanti en langue maternelle de minorité, pas seulement dans les écoles primaires, mais aussi dans les écoles secondaires. En plus, le financement, parce que dans la section VI du Traité de Trianon, aucune garantie relative au financement n'était prévue, ce qui est assez essentiel, car sans un règlement de caractère financier, aucune garantie ne pouvait bien fonctionner. Le financement public fût assuré non seulement dans les villages, mais aussi dans les villes et les districts ayant une minorité considérable.

Le financement est le premier pas à prendre en considération même à l'heure actuelle, en matière de protection des minorités prévu pour la première fois dans un accord bilatéral conclu entre l'Estonie et l'Union Soviétique avant 1940, qui était à l'époque de l'entre-deux-guerres le traité bilatéral le plus progressif garantissant la protection des minorités. Concernant la modification de la section VI du Traité de Trianon cela est resté malheureusement en phase de projet.

13. Il faut souligner que cette partie du texte du Traité de Paix de Trianon, garantissant la protection des minorités, rencontrait un consensus général en Hongrie. La réponse de la part des Puissances alliées et associées concernant ces projets de modification était la suivante: il y a déjà un règlement dans le texte des Traités conclus avec la Tchécoslovaquie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène et la Roumanie, signés en automne 1919. On avait déjà conclu

ces accords, ainsi cela rend impossible la prise en considération de ces propositions.

Comment fut assurée la protection des minorités en Hongrie selon le texte du Traité de Paix de Trianon? En 1923, le Président du Conseil, István Bethlen (1874 – 1946) avait fait promulguer l'ordonnance n°4800 – il y avait une autre ordonnance de la part du ministère de l'instruction publique et des cultes - qui avait mis en pratique les articles de cette partie du Traité de Trianon. On avait créé trois différents types d'écoles, dites écoles primaires de catégorie A, B et C, qui ont fonctionné jusqu'à 1935, même durant le gouvernement de Gyula Gömbös (1886 – 1936). Gömbös, qui avait, lui aussi, pris en considération, fût-ce dans une mesure moindre qui en 1923 et en 1924, les règles relatives à la protection des minorités selon le Traité de Trianon.

IV

14. En ce qui concerne la protection des minorités, il y avait selon le Pacte de la Société des Nations⁶, on avait les minorités qui habitaient en Hongrie ayant la possibilité de faire appel à la Cour Permanente de Justice Internationale, selon l'article 14 du Pacte de la Société des Nations et selon l'article 60 du Traité de Paix de Trianon. Cela était considéré comme un cas relevant du droit international public.

Il faut mentionner un gros problème qui avait surgi à l'échelle mondiale. L'Allemagne, après la prise du pouvoir des national-socialistes en 1933, avait refusé d'appliquer le Traité de Paix de Versailles de 1919 qui n'avait aucune disposition concernant la protection des minorités. Il y avait encore un souci, celui de la protection des minorités selon les accords bilatéraux et qui ont été supprimés.

15. Cet exemple a été suivi quasi immédiatement en Pologne, en 1935, et en Roumanie deux ans plus tard. La Roumanie est retournée à la protection des minorités comme elle avait été prévue dans le Traité de Paix signé le 9 décembre 1919 à Paris. Ces changements ont ébranlé la protection des minorités sur le plan du droit international public. La Hongrie tenait compte de cette pratique.

V

16. Avant de conclure, il faut mentionner qu'après la Deuxième Guerre mondiale, pendant les travaux préparatoires du Traité de Paix de Paris, le gouvernement hongrois proposa le 30 août 1946, lors de la Conférence de Paix de Paris,

un projet de convention sur la protection des minorités. L'auteur principal de ce projet était le spécialiste réputé du droit international public, Ernő Flachbart (1896 – 1955), professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Debrecen et plus tard, à partir de l'an 1949, à celle de Pécs⁷.

Selon ce projet, le Traité de Paix aurait dû être, concernant la protection des minorités selon l'idée de Georges Clemenceau, conclu entre les Etats membres permanents du Conseil de Sécurité, c'est-à-dire entre les cinq grandes Puissances, et les Etats du bassin danubien.

17. Cette proposition aurait pu bien être la renouvellement, bien sûr avec quelques modifications, du système de la protection des minorités conçu après la Première Guerre mondiale. Ce projet fut farouchement combattu, par exemple, par le secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères tchécoslovaque, Vladimír Clementis (1902 – 1952), qui se référait à l'expérience mauvaise de l'Accord de Munich (Münchner Abkommen) du 29 septembre de 1938.

Il faut ajouter que Jan Garrigue Masaryk (1886 – 1948), le ministre des Affaires Etrangères tchécoslovaque après la Deuxième Guerre mondiale, le fils du premier président de l'Etat tchécoslovaque, Tomas Garrigue Masaryk, disait

que le gouvernement tchécoslovaque n'avait aucune intention de respecter les droits des minorités nationales (ethniques) vivant sur le territoire de la République tchécoslovaque.

VI

18. En guise de conclusion, on peut arriver à la constatation, compte tenu de l'expérience des années qui suivirent la Deuxième Guerre mondiale, que le système de la protection des minorités nationales (ethniques) et religieuses tel qu'il existait après la Première Guerre mondiale, était en principe bien conçu, même si – pour différentes raisons – il ne pouvait pas fonctionner d'une manière satisfaisante en pratique.

L'élargissement de l'Union européenne vers l'Est du continent à partir du 1^{er} mai 2004 remet à l'ordre du jour l'épineuse question des minorités nationales des nouveaux Etats membres. Ces derniers, dont la Hongrie, attendent beaucoup des institutions européennes pour régulariser les droits et le statut culturel et politique des minorités nationales qui sont dispersées sur la carte des Etats européens. Pour trouver une solution satisfaisante on pourrait puiser dans l'expérience (théorique) de l'époque d'entre-deux-guerres même si celle-ci était condamnée à l'époque à l'échec.

NOTES

1. Le Traité de Versailles fut ratifié par l'Allemagne le 9 juillet, par l'Italie le 7 octobre, par la Grande-Bretagne le 10 octobre, par la France et la Belgique le 13 octobre 1920. Le Sénat des Etats-Unis ajourna indéfiniment la ratification. Le 28 juin 1920 fut également signé un traité de garantie franco-britannique (non ratifié) assurant à la France l'assistance de la Grande-Bretagne (et des Etats-Unis) en cas d'attaque non provoquée de la part de l'Allemagne.
2. Le traité de paix de Saint-Germain-en-Laye signé avec l'Autriche (*Deutsch-Österreich*) était un traité d'État (en allemand *Staatsvertrag*) étant donné qu'au temps de l'éclatement de la Première Guerre mondiale l'Autriche ne fut pas une entité souveraine.
3. *La Société des Nations et la protection des minorités de race de langue et de religion*. Genève, Secrétariat de la Société des Nations, 1927, p. 10.
4. La signature du Traité de Paix avec l'Allemagne avait lieu le 28 juin 1919 à Versailles dont le signataire était aussi la Pologne.
5. Le Traité de Versailles fut ratifié par l'Allemagne le 9 juillet, par l'Italie le 7 octobre, par la Grande-Bretagne le 10 octobre, par la France et la Belgique le 13 octobre 1920. Le Sénat des Etats-Unis ajourna indéfiniment la ratification. Le 28 juin 1920 fut également signé un traité de garantie franco-britannique (non ratifié) assurant à la France l'assistance de la Grande-Bretagne (et des Etats-Unis) en cas d'attaque non provoquée de la part de l'Allemagne.
6. Mentionnons ici que selon le secrétaire d'Etat (*Secretary of State*) des Etats-Unis d'Amérique entre 1915 et 1920, Robert Lansing (1864-1928), qui était un expert de grande réputation du droit international ainsi que le fondateur de la revue prestigieuse *American Journal of International Law* en 1907, le Pacte de la Société des Nations (*Covenant of the League of Nations*) ne faisait pas partie des traités de paix. Cet avis de Robert Lansing a été l'une des querelles entre lui et le président Woodrow Wilson.
7. Les ouvrages principaux d'Erno Flachbarth sont les suivants: *System des internationalen Minderheitenrechtes*, Budapest, 1937, *Histoire des minorités nationales en Hongrie*, Budapest, 1944 et *History of Hungary's Minorities*, Budapest, 1944.