

OTTO JUNGHANN

ORIGINE ET SOLUTION DU PROBLÈME
DES
MINORITÉS NATIONALES



LIBRAIRIE PAYOT & C^{IE}
LAUSANNE - GENÈVE - NEUCHÂTEL
VEVEY - MONTREUX - BERNE

1930

Tous droits réservés

DEFINITION ET CLASSIFICATION
DES
MINORITES

(Mémorandum présenté par le Secrétaire général)



Nations Unies — Commission des droits de l'homme

**Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires
et de la protection des minorités**

*Lake Success, New-York
1950*

LE PROBLÈME DES MINORITÉS NATIONALES

Un homme d'Etat libéral disait récemment à Genève : « La question des minorités nationales est le problème réactionnaire de l'Europe ». Cette brève remarque révèle tout le désarroi que cette question a apporté dans le monde politique. Il est donc de toute nécessité de faire ressortir sans se lasser le nœud du problème, si l'on ne veut pas que les personnes, justement, qui sont appelées à le résoudre, ne s'en désintéressent tout à fait.

Il y a certainement, aujourd'hui encore, un grand nombre de gens qui voudraient régler la question des minorités d'après certaines méthodes vieilles, et dont l'inefficacité est démontrée. Ils s'en tiennent à la notion de l'Etat national absolu, tel qu'il est résulté de l'évolution politique des cent années qui ont précédé la guerre mondiale. Cette politique comporte la dénationalisation et l'assimilation des minorités nationales, et elle provoque fatalement comme réaction l'irréductibilisme.

L'Etat national d'aujourd'hui ne saurait résoudre la question, puisque c'est lui justement qui l'a fait naître. Il était sans doute autrefois en tête du progrès, et la musique des vieilles marches sur lesquelles il réglait son pas résonne si fort encore aujourd'hui dans beaucoup d'oreilles, qu'elle les empêche de percevoir les sons plus doux de nouvelles harmonies. Son apparition n'a été qu'une étape sur la grande route que suit l'humanité, et l'idée qu'il représente n'a pas pu, elle non plus, résoudre tous les problèmes que soulève la complexité de la vie.

Mais comment l'Etat national est-il né et comment s'est-il rendu coupable de l'oppression des minorités nationales ?

L'humanité tend sans cesse à se concentrer dans le temps et dans l'espace ; des unités collectives sont constamment en train de se former grâce aux aspirations analogues d'un groupe donné d'individus. Quelques-unes le font sur une base territoriale, d'autres ont un fondement tout personnel. Il en est qui embrassent presque tous les côtés de la vie humaine, d'autres qui se limitent à quelques-unes de ses manifestations. Ce sont pour la plupart des cercles qui s'entrecroisent. Ces unités sont à leur tour, et pour

des motifs analogues, soumises à une tendance à la concentration. Et cette même tendance se renouvelant toujours, des unités supérieures surgissent continuellement.

Mais le progrès du mouvement de concentration ne consiste pas seulement dans la naissance d'unités collectives nouvelles, et dans leur groupement constant en organisations supérieures — telles, sur la base territoriale : la commune, le district, l'Etat, l'Etat confédéré ; et, sur la base personnelle : la famille, le clan, le peuple —, il consiste encore dans le perfectionnement de la structure interne des unités déjà formées ; la capacité de devenir à son tour membre d'une unité organique supérieure augmente pour chaque unité en raison directe de ce perfectionnement. Ne sont-ce pas aussi les individus dont le développement moral est le plus avancé qui possèdent au plus haut degré cette faculté ? Il s'agit ici de la consolidation des relations entre le centre de chaque unité et ses membres, et il faut considérer comme membres non seulement les individus, mais encore toutes les collectivités sociologiques à base territoriale ou personnelle que fait sans cesse éclore la diversité des formes de la vie.

Il y a, dans cette consolidation, deux choses à distinguer : d'une part, limitation progressive des rêves de puissance de l'individu au profit de la collectivité, et, d'autre part, liberté toujours plus grande accordée par celle-ci à l'individu pour la poursuite de ses buts personnels. Dans le premier cas, cette tendance de consolidation relève du sens de l'espace, dans le second de celui du temps ; il s'agit là de l'égalité, et ici de la liberté.

De cette union résulte, d'une part, l'égalité dans la limitation du pouvoir de chaque membre en particulier, limitation respectant néanmoins sa liberté individuelle pour autant qu'elle est compatible avec l'existence de la collectivité ; d'autre part, la liberté de chaque membre en particulier, liberté limitée par cette égalité, mais seulement par cette égalité. Plus une collectivité réalise cet équilibre d'égalité et de liberté dans sa structure interne, plus elle se rapproche de la solution du problème de concentration. La solution suprême constitue l'état de justice absolue, qui est le terme de la concentration humaine.

A ce stade où l'égalité et la liberté sont en parfait équilibre, et où s'accomplit le précepte : « Aime ton prochain comme toi-même », les unités partielles, — qui ne sont à tout prendre que des manifestations de la lutte pour la victoire de la justice

— perdent leur existence séparée et sont absorbées dans l'unité dernière.

Mais ce grand processus de concentration ne s'opère qu'à travers les plus grands obstacles. Une force dissolvante le combat. Des unités déjà formées se désagrègent à nouveau, mais il s'en forme sans cesse aussi de nouvelles. L'unification est régie par le principe de la justice, la dissolution par celui de l'arbitraire ; si l'une mène de l'organisation à l'organisme, l'autre aboutit par la désorganisation à la lutte générale, c'est-à-dire au chaos. L'action simultanée de ces deux tendances opposées amène dans le monde entier cette tension qui se retrouve partout dans les grandes conceptions humaines et surtout dans les grandes forces religieuses : Dieu et Satan, le Ciel et l'Enfer.

C'est le degré auquel elle aura consacré au service de la justice ou de l'arbitraire la force obtenue par la concentration qui décidera finalement du sort d'une unité collective, produit de la force vitale d'un groupe déterminé d'individus. A-t-elle pu naître, on peut toujours se demander si et combien de temps elle peut subsister et si, à la fin, le dissolvant effet de l'arbitraire ne prendra pas en elle le dessus. De cette lutte perpétuelle il résulte des oscillations qui rendent plus difficile l'étude des faits historiques. C'est pourquoi nombre de personnes taxent de pieuse croyance enfantine l'opinion énoncée ici, et croient, pour la combattre, pouvoir invoquer le fait que c'est la loi du plus fort qui règne dans la nature. Elles oublient toutefois que, si ce fait est logiquement vrai, il ne nous dit pas qui est le plus fort. Elles n'ont pas cherché à savoir si, dans le stade de l'évolution où se trouve l'humanité, des impondérables plus subtils ne deviennent pas de plus en plus décisifs et si c'est toujours la force brutale qui décide. Elles se laissent éblouir par les succès tactiques momentanés de cette dernière, et ne remarquent pas la formation de la grande ligne stratégique qui annonce la marche en avant de la civilisation humaine.

Ce n'est pas ici le lieu de parcourir l'histoire du monde ; qu'il nous soit permis pourtant de fournir quelques preuves de ce que nous avançons. L'antique Empire romain nous apparaît comme un des plus saisissants exemples de concentration dont l'histoire ait laissé le souvenir. Si les diverses parties de ce vaste empire, conquises la plupart par la force des armes, ont pu rester unies si longtemps, c'est grâce au système grandiose

de droit unifié qui cimentait les fondements de tout l'Etat. Il est vrai que le droit n'est pas identique à la justice, mais seulement le résultat changeant d'un effort sans cesse renouvelé, et qui a pour but d'adapter les conditions dans lesquelles se meut la vie humaine au degré de développement qu'a pris le sens de la justice. Mais il est essentiel de noter à quel degré le sens de la justice s'est en fait affirmé à chaque moment donné dans le droit en vigueur et devient en conséquence le droit « naturel ».

Considéré de ce point de vue, le système du droit romain était à une hauteur extraordinaire. Il souffrait pourtant d'une fatale lacune ; il poussait à s'occuper d'une façon exclusive de l'équilibre du pouvoir, et à négliger l'idée de la liberté. — L'Etat centraliste romain était incapable d'englober dans sa grande unité les petites unités collectives qui cherchaient à vivre, tout en leur laissant en même temps la faculté de se développer librement. Et il devint finalement la victime de cette lacune. Or, en dernière analyse, c'était l'arbitraire dressé contre le besoin de vivre de l'esprit ; et ce fut une des raisons décisives de l'affaiblissement de la force de concentration de l'*Imperium Romanum*, qui ne put résister à l'assaut germanique.

Un très grand changement, une vraie révolution fut le résultat de la poussée de concentration qui se produisit dans le Saint Empire romain germanique. Et ici le facteur de la concentration fut l'apparition du Christianisme, dont le principe fondamental est l'égalité de tous les hommes devant Dieu et dont le précepte : « Aime ton prochain comme toi-même », exprime avec une pureté absolue l'idée de l'union des hommes dans l'égalité et la liberté de tous et de chacun. Le Christianisme, c'est la puissance entière du monde mise au service du droit divin idéal, c'est-à-dire de la justice absolue.

La vague de concentration qui, par suite de l'énorme force de propagande de la nouvelle doctrine, se répandit dans tous les pays, fut d'une si prodigieuse puissance qu'elle précipita le développement. La mentalité des hommes n'était pas encore à la hauteur de cet idéal, et l'on finit par mettre cette puissance au service de tendances contraires à l'esprit du Christ. L'époque des Hohenstaufen tendit à exagérer l'idée impériale, et il s'en suivit une exagération de celle de la papauté. Il en résulta ce formidable processus de désagrégation de la fin du moyen âge dont l'expression fut la lutte entre la Papauté et l'empire,

puis la Réforme et la mêlée désordonnée des divers courants sortis de l'antiquité, du Christianisme et du monde septentrional.

Mais le résultat de ce processus de désagrégation fut, sur un point essentiel, différent de celui de la chute de l'Empire romain ; l'Empire chrétien du moyen âge se divisa en ses unités inférieures, qui, sous l'influence de l'idée germanique de l'Etat, étaient parvenues à une existence indépendante. La Constitution germanique des corporations et des Etats avait, en effet, favorisé le libre développement des petites unités partielles, qui apparurent alors de plus en plus. Les différents pays de l'Empire étaient des unités sociologiques relativement bien cimentées et qui s'étaient puissamment constituées à leur tour sur des unités inférieures. — Aussi obtinrent-elles plus tard, par le Traité de Westphalie, que la personnalité juridique leur fût reconnue en droit international. A la vérité, les symptômes de désagrégation ne s'arrêtèrent pas tout à fait même devant les Etats qui constituaient ces unités partielles ; la désagrégation s'attaqua finalement à leur structure interne, à leur forme fédérative, et à la place de la constitution des Etats et des corporations du moyen âge apparut par la suite le régime rudimentaire des princes territoriaux.¹

La grande concentration du moyen âge était liquidée pour l'essentiel quand la Révolution française ouvrit l'ère d'une concentration nouvelle au cri de « Liberté, Egalité, Fraternité ». Il s'agissait d'abord ici d'une consolidation nouvelle de la

¹ Un exemple intéressant de deux mouvements qui s'entre-croisent, celui de désagrégation et celui de concentration, nous est offert aujourd'hui par le relâchement continu de l'Empire britannique, d'un côté, et le développement de la S. d. N. de l'autre. Le premier, créé à l'origine par la violence, est maintenu par des liens solides à l'empire central ; l'art du gouvernement britannique a su jusqu'à présent en enrayer la dissolution totale en prenant largement en considération les besoins des petites unités collectives qui s'y rattachent. Cependant elles deviennent de plus en plus indépendantes. Des hommes d'Etat anglais font fièrement remarquer que leur empire constitue maintenant une sorte de S. d. N. En réalité cela n'est vrai que grâce au relâchement d'une unité autrefois bien cimentée. Et cela, en opposition avec la Société de Genève, qui, par suite de l'affaiblissement progressif de la souveraineté d'unités jadis libres, devient de plus en plus, dans la direction opposée, le grand organisme sous lequel s'abriteront les autres. L'une de ces créations s'est formée essentiellement par l'arbitraire et ne pourra continuer à vivre que si elle arrive à résoudre d'une manière satisfaisante la question de la liberté morale de chacune des parties qui la composent, tandis que, sur la base du même principe de liberté, la Société de Genève grandit au lieu de s'affaiblir.

structure interne des divers Etats. L'appel de la Révolution française est sans doute, comme celui du Christianisme, symptomatique de la tendance générale du développement de l'humanité ; mais il est sensiblement plus limité dans sa portée. Tandis que les revendications du Christianisme s'adressaient à tous les hommes, l'appel de la Révolution française ne va qu'aux citoyens de l'Etat, par conséquent aux membres d'une unité territorialement circonscrite. Mais la Justice absolue, cette réunion bien balancée de liberté et égalité, n'est possible que dans la dernière unité concevable. L'Etat, unité partielle limitée, ne peut donc apporter par lui-même qu'une solution imparfaite ; il peut, par contre, approcher aussi près de cette solution que sa limitation le lui permet.

Mais, malgré des progrès magnifiques, la Révolution française n'y a pas non plus réussi. Elle s'est contentée d'écarter l'arbitraire dynastique, sans créer pour cela la liberté morale des citoyens. Car la réaction contre l'inégalité du système dynastique fit osciller le pendule jusqu'à une hypertrophie de l'égalité, où devait sombrer aussi la liberté individuelle. On vit naître la démocratie formelle. Celle-ci a posé sans doute un principe essentiel, destiné à régler les relations entre les citoyens et l'Etat central dans les limites de l'unité de celui-ci. Mais elle a insisté sur le principe de l'égalité bien au delà de la mesure nécessaire à la conservation de l'unité politique, en comprenant dans l'égalité quantité d'actions qui relèvent de la vie individuelle et en les soumettant au contrôle de fonctionnaires nommés par l'Etat. D'un autre côté, elle a fait presque totalement abstraction de la multiplicité des manifestations de la vie. Toutefois, même avec cette limitation, la démocratie formelle a une importance fondamentale, décisive pour le progrès de la concentration humaine. Le changement qu'elle a apporté trouve essentiellement son expression dans le principe de l'élection des magistrats par tous les citoyens, ainsi que dans l'obligation des gouvernants de se retirer, dès qu'ils ne possèdent plus la confiance de leurs électeurs. Cela constitue un pas décisif dans la solution de la question Egalité. Mais ce n'est là qu'une partie de la solution.

Le point faible du système est évident : c'est l'oppression de la minorité, oppression incompatible avec le principe de liberté. En ce qui regarde la domination des différents partis politiques,

ce désavantage n'est pas si manifeste, parce que les majorités parlementaires se succèdent les unes aux autres dans des combinaisons variées et qu'on obtient par là une certaine alternance. Il n'en est pas ainsi dans le domaine de ces innombrables courants intellectuels et de ces formations collectives qui jaillissent de la vie sociale, commerciale, intellectuelle et éthique et qui peuvent être condamnées, par les hasards de la vie, au rôle de minorités perpétuelles. — Ici, la démocratie formelle se révèle impuissante. Ce n'est pas par hasard que ce grand principe centralisateur de la Révolution française a justement été formulé par les penseurs d'un peuple fortement romanisé. Le respect de la complexité de la vie dans l'unité de l'Etat leur était étranger, aussi bien qu'à la Rome antique.

Cette imperfection de la démocratie formelle est la véritable cause d'où est sorti le problème des nationalités. La Révolution française, que hantait aussi l'idée de liberté, avait proclamé le droit des hommes à disposer d'eux-mêmes et par là en même temps appelé les peuples à une prise de conscience. Ces derniers n'étaient plus désormais uniquement la chose des souverains ; ils devenaient des unités intellectuellement conscientes, ayant leur propre droit, et prétendant se constituer eux-mêmes et présider eux-mêmes à leur destinée. Et, lorsqu'ils s'emparèrent du gouvernement, ils devinrent ce que nous désignons aujourd'hui du nom de Nation. Mais des motifs ayant leur origine dans la même pensée firent sortir de là deux conséquences contradictoires. Dans le monde, tel que se le représentait la Révolution française, l'Etat et la Nation étaient encore fondus en une unité totale. On ne prenait pas garde alors que l'on était en présence de deux unités collectives différentes, l'une reposant sur une base territoriale, l'autre sur un fondement personnel. Quand donc, au siècle passé, la concentration commençante des nations dut rester inachevée en raison de la situation politique, alors que le sentiment de la nationalité s'était, indépendamment des frontières politiques, emparé de tous les peuples, même de ceux qui, en groupements distincts, vivaient enchevêtrés avec d'autres, il était inévitable que beaucoup d'Etats, à la fin de cette évolution, eussent chez eux deux ou plusieurs flots de conscience nationale différente.

Mais les théories nouvelles issues de la Révolution française

n'étaient pas à même de remédier à cet état de choses.¹ L'idée de l'égalité formelle des individus devant la loi de l'Etat se trouva inopérante quand se posa le problème d'un accommodement entre l'autorité de l'Etat et l'ambition politique des unités nationales partielles, parce que cette loi était imprégnée de l'esprit de la nation dominante dans l'Etat, du peuple-Etat, et ne répondait pas, du point de vue de la culture, aux besoins vitaux des nationalités partielles qui ne dominaient pas dans l'Etat. D'un autre côté, l'Etat s'était emparé graduellement, et en une mesure toujours plus grande, du règlement des relations des citoyens entre eux, ce dont devaient souffrir d'autant plus les parties animées de sentiments étrangers. Elles furent opprimées parce qu'elles constituaient des minorités. L'arbitraire prit le pas sur la justice. On vit naître l'Etat national exalté. L'idée de la souveraineté de l'Etat et celle du droit des nations à décider d'elles-mêmes prirent position de lutte l'une contre l'autre. Le problème des nationalités était né.

Nous savons que le problème n'est pas encore résolu aujourd'hui. La solution en est-elle concevable ? Par quel moyen ? Même si l'on voulait imaginer une future organisation internationale où il ne serait plus tenu compte de la grandeur du territoire et de la force de la population des Etats, et où chacun d'eux serait prêt à se dessaisir, sur la demande de ses habitants, des parties de son territoire peuplées par des nationaux étrangers, cela ne constituerait pas une solution définitive du problème. Et cela pour cette simple raison déjà qu'une délimitation territoriale à peu près satisfaisante des minorités nationales n'est pas possible. Les parties abandonnées à elles-mêmes contiendraient dans la règle à leur tour des minorités nationales. Pareille mesure n'aboutirait qu'à créer de plus petites unités territoriales, lesquelles, de nouveau, se trouveraient devant le problème non résolu.

Si la solution de principe du problème ne peut s'opérer par un changement des frontières territoriales, elle doit être cherchée dans le cadre des frontières existantes de l'Etat. L'histoire du moyen âge allemand nous donne ici une indication décisive. Egalement inspiré de l'esprit démocratique, le libre développe-

¹ Voir à ce sujet Kurt WOLZENDORF : *Grundgedanken des Rechtes der nationalen Minderheiten* (« Idées fondamentales du droit des Minorités nationales »). (*Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen. Eine Schriftenfolge des Ausschusses für Minderheitenrecht*, Heft 1, 1921, S. 8 ff.)

ment de la diversité dans l'unité de l'Etat a joué un rôle déterminant dans la construction du système de la vie publique de l'Allemagne du moyen âge. Le règlement d'une partie considérable des fonctions dont s'est emparé l'Etat d'aujourd'hui restait alors, en raison de la défectuosité des institutions politiques, abandonné à ces unités sociologiques qui se maintenaient sur la base d'aspirations qui leur étaient particulières à elles seules et sur l'idée d'une sorte de corporation de droit, tandis que l'Etat lui-même ne s'acquittait que de fonctions centrales relativement limitées.

La tendance de concentration de l'humanité à l'égard de l'unité « Etat » avait donc commencé ici juste à l'extrémité opposée où la démocratie formelle de la Révolution française l'avait fait. Celle-ci, comme nous l'avons vu, a parachevé le système des relations des citoyens envers le centre du *Tout*, mais elle a ignoré la complexité de la vie dans ce tout. Assurément le défaut de l'Etat du moyen âge gisait au contraire dans la forme rudimentaire du lien qui rattachait l'individu au centre que constituait l'ensemble du pays. Le principe de l'égalité y était encore presque inconnu ; la participation du citoyen au pouvoir central n'y était pas suffisamment assurée.

Le remède à cette situation se trouve dans la réunion des avantages de l'Etat german médiéval avec ceux de l'Etat démocratique moderne. Autrement dit : conservation du principe de la démocratie formelle pour l'ensemble de l'Etat, en le limitant à ce qui est indispensable à l'existence de ce dernier, et cela au profit du libre développement des unités sociologiques de toute sorte jaillies de la diversité de la vie, et qui, aspirant à vivre avec leurs droits particuliers, doivent être organiquement rattachés à leur centre. Mais il faudrait pour cela que l'Etat créât les garanties spéciales nécessaires au libre développement de ces corporations, nécessaires aussi à l'existence de la réelle égalité de leurs membres avec les autres citoyens. Car ces garanties manquent naturellement dans une législation qui n'a de compréhension que pour la totalité des citoyens.

Cette pensée n'est plus une utopie. Si nous considérons l'organisme compliqué de l'Etat d'aujourd'hui, nous constatons que ce processus de pénétration réciproque des deux systèmes est, de fait, en plein cours de réalisation. Nous voyons aujourd'hui, au milieu de la démocratie formelle du *Tout*, l'importance

grandissante des unités collectives sociales, économiques et intellectuelles, auxquelles l'Etat accorde volontiers une certaine liberté de développement avec des droits qui leur sont propres et sous la protection d'une législation spéciale.

Parmi les auteurs allemands qui se sont occupés dernièrement de cette question, c'est Kurt Wolzendorff qui, le premier, a suggéré ce moyen pour la solution du problème des nationalités. Ce savant, trop tôt enlevé à ses études, a attiré l'attention sur les penseurs allemands qui, au début du siècle dernier déjà, ont envisagé le problème du développement de la diversité dans l'unité. Il cite ces paroles de Guillaume de Humboldt, si caractéristiques de cette idéologie : « Le vrai effort de l'Etat doit avoir pour but d'amener les hommes, par la liberté, à former des communautés dont l'activité puisse remplacer celle de l'Etat ¹ », et il montre que les unités collectives à base personnelle doivent être mises au bénéfice du selfgovernment au même titre que les unités à base territoriale. C'est là, en fait, qu'est la clé de la solution du problème des nationalités. Car les minorités nationales sont, elles aussi, des communautés intellectuelles qui ont la personnalité pour base.

La minorité nationale arrivée au terme de son développement apparaît donc — dans les conditions actuelles des Etats souverains qui n'ont pas encore aliéné leur souveraineté à une organisation protectrice placée au-dessus d'eux — comme une unité sociologique reposant sur une base personnelle ² et cimentée par une profession de foi déterminée. Et comme une unité à laquelle sont formellement garantis, par la constitution de l'Etat dont elle fait partie, le libre développement des lois et coutumes qui lui sont propres ainsi que l'égalité de fait avec les autres citoyens de l'Etat et les autres unités sociologiques. A cet effet, l'Etat lui confère la capacité juridique et une compétence limitée en matière de droit.

Comment le monde des faits s'accorde-t-il avec cette idéologie ? Cette question nous conduit à l'histoire de la lutte des mino-

¹ Kurt WOLZENDORFF : *op. cit.* pages 17 et suiv.

² Que, dans la pratique, en donnant aux minorités le droit de participer à l'administration générale de l'Etat, administration qui repose sur une base territoriale, il faille éventuellement faire intervenir certaines circonstances territoriales, cela ne change rien à la base fondamentale personnelle des minorités nationales (voir là-dessus WOLZENDORFF, pages 29 et suiv.).

rités nationales pour la liberté. Déjà avant la guerre mondiale, certains symptômes montraient que, dans la conscience intime du monde international, on se rendait compte de la nécessité de mettre en harmonie avec les principes de la justice le traitement auquel étaient soumises dans l'Etat les nationalités étrangères. C'est ainsi qu'au Congrès de Vienne, en 1815, fut adoptée la convention qui devait garantir aux Polonais le maintien de leur nationalité, non sans laisser toutefois une grande latitude à cet égard aux trois gouvernements des pays entre lesquels ils avaient été partagés. L'ancienne constitution autrichienne du 21 décembre 1867 reconnaissait aussi à chaque population le droit imprescriptible à l'exercice et au maintien de sa nationalité et de sa langue. Il ne manquait pas de prescriptions de ce genre dans les constitutions allemandes du siècle dernier. Tous ces faits montrent qu'on reconnaissait l'existence du droit des minorités nationales ; et pourtant, dans la politique pratique et journalière, l'idée prévalait que, dans chaque Etat, une nation déterminée devait donner le ton en tout, même dans les choses qui touchaient aux cultures nationales ¹.

Aucun des Etats nationaux intéressés à la question n'est à l'abri de tout reproche. A cet égard, la Suisse occupe une place tout à fait à part ; il est vrai que, grâce à son développement politique particulier, elle n'a jamais été tentée de faire du nationalisme. Son histoire est, dans une bien plus grande mesure que celle de n'importe quel Etat de l'Europe, l'évolution régulière du principe de l'égalité et de la liberté de tous les citoyens.

¹ Fait caractéristique à propos de cette manière de voir : SCHÜCKING, le professeur de droit international si connu, fut le seul juriste qui osa protester contre la loi d'expropriation des domaines polonais et contre la politique prussienne envers les nationalités. En conséquence, non seulement une réprimande lui fut adressée par le Ministère de l'Instruction publique prussien, mais il fut encore (comme moralement indigne) rayé de la Commission juridique pour les examens des « référendaires » à Cassel. [Voir Walther Schücking, par Hans WENBERG (*Die Hilfe*, 1928, Heft 20, pages 462 ss.)]

Il y a lieu de faire remarquer ici qu'en pratique cette loi d'expropriation prussienne ne fut appliquée que dans quatre cas, — en opposition avec la pratique des Etats successeurs d'aujourd'hui, — et qu'en fait, pendant cette période, la superficie totale des propriétés polonaises a augmenté. (FELTZER : *Ansiedlungen Posen und Westpreussen*, dans v. STENGEL-FLEISCHMANN : *Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechtes*, I, 1911, S. 130. (*Dictionnaire du droit politique et du droit administratif*). Mais qu'une semblable loi ait pu être promulguée, ce n'en est pas moins un symptôme de l'esprit du temps.

La guerre mondiale est venue réveiller la querelle, un moment assoupie, entre le besoin de justice qu'éprouve la conscience internationale et la politique pratique du jour. La perspective de bouleversements territoriaux a attiré l'attention sur les nations opprimées ou spoliées dans leurs droits politiques et de culture, en première ligne sur les Polonais et les nations slaves de l'ancienne monarchie austro-hongroise. L'intérêt du grand public pour cette question s'est manifesté à un degré inconnu jusque-là. La réapparition de la thèse du droit des peuples à la libre disposition d'eux-mêmes a été le fait le plus significatif dans l'avalanche de revendications qui a fondu alors sur l'Europe entière. Ce droit a joué aussi un rôle important dans les délibérations en vue de la paix. La circonstance que, dans la délimitation des nouvelles frontières, il a été surtout tenu compte de l'avantage des nations victorieuses et de leurs alliés n'y change rien¹. Les décisions adoptées dans les traités de paix — en partie en faveur des vaincus — au sujet de plébiscites et d'options montrent clairement que la question des nationalités était alors dans l'air.

Mais le symptôme le plus net de ce mouvement d'idées, ce sont les fameux traités relatifs à la protection des minorités et les déclarations qu'on imposa soit aux Etats nouvellement formés, soit à ceux qui ont été agrandis, — et cela, au profit des populations étrangères qui leur ont été attribuées.

Les motifs qui inspiraient en cela les vainqueurs ont trouvé leur expression la plus claire soit dans la note de Clemenceau du 24 juin 1919, soit dans les décisions de la S. d. N. qui ont amené les déclarations relatives aux minorités de l'Esthonie, de la Lettonie, de la Lithuanie et de l'Albanie, soit enfin dans le préambule du traité polonais pour la protection des minorités, du 28 juin 1919 — modèle de tous les traités qui ont suivi. — Il résulte sans aucun doute possible de tous ces

¹ Bien que le nombre des membres des minorités nationales ait été diminué par les traités de paix, il est pourtant considérable encore et oscille — selon l'opinion politique de celui qui en fait l'évaluation — entre 20 et 40 millions d'âmes. Une statistique précise ne peut pas être dressée, puisque la question de savoir qui appartient à une minorité nationale n'a pas encore trouvé de solution internationale reconnue. Le professeur Ernest BOVET (Lausanne), dont on ne peut mettre en doute l'impartialité dans cette question, parle de 35 millions. (Voir *Les Minorités nationales*, bulletin publié par l'Union internationale des Associations pour la S. d. N., première année, N° 4-5, p. 76.)

documents¹ que les traités de minorités devaient protéger le principe de droit universellement reconnu par l'Occident — celui de l'égalité et de la liberté des citoyens — contre sa violation par les Etats nouvellement créés ou agrandis.

Il est vrai que ces traités n'accordent aux minorités nationales aucun droit qui leur soit propre. Ils se bornent à imposer des « limites et lignes de conduite »² pour la législation de l'Etat. En vertu de leurs dispositions, aucun membre d'une minorité ne peut être lésé parce que tel. Mais l'Etat peut accomplir de très différentes manières les obligations qu'ils lui imposent. Plus il introduit de restrictions par sa législation en général, plus il devra veiller à empêcher par des arrêtés et des mesures positives qu'il soit porté atteinte à l'égalité de fait des minorités et de leurs membres. Il sera même obligé, dans certaines circonstances, de donner à la minorité, ou à des groupes lui appartenant, un droit spécial ou même la licence limitée de légiférer. Mais justement sur ce point-là les traités de protection des minorités laissent subsister une grande incertitude. En raison du système adopté pour les traités de protection, dans lesquels seules les obligations de l'Etat sont réglées, il n'est pas, il est vrai, reconnu aux minorités un droit spécial ; il est parlé, — à quelques exceptions près — en termes vagues et avec une prudence dictée par des considérations politiques, seulement des « membres des minorités » qui sont à protéger. Pourtant, il ressort de l'ensemble des normes posées que, pratiquement, les minorités comme telles sont considérées comme fondées à réclamer l'égalité de droit³.

¹ Voir à ce sujet les intéressantes déclarations du Dr C. G. BRUNS : *Minderheitenrecht als Völkerrecht (Le droit des Minorités comme droit international)* (dans le cahier complémentaire du volume 14 de la *Zeitschrift für Völkerrecht*) page 3 et ss.

² Voir BRUNS, *Ibid.*, pages 20-41.

³ Voir BRUNS, *Ibid.*, page 38. — Il ressort du reste de la pratique du Conseil de la S. d. N. à l'égard des plaintes des minorités, et des négociations entre le Conseil et les Gouvernements intéressés, qu'on ne peut éviter de traiter les minorités nationales comme membres, en cette qualité, de la communauté de droit international. Si le droit formel semble y contredire, nous avons ici un de ces phénomènes transitoires qui se produisent parfois dans la formation du droit. Il s'agit d'un « degré préparatoire à la reconnaissance générale et universelle des minorités comme telles ». (Voir Hermann PLETTNER : *Das Problem des Schutzes nationaler Minderheiten (Le problème de la protection des Minorités nationales)*, édition H. Sack, Berlin, W. 35, pages 80 et ss.)

Les dispositions des traités de protection des minorités (déclarations et traités de paix) sont la conséquence positive des principes juridiques aujourd'hui gravés dans la conscience internationale du droit. C'est ce qui en fait et continuera à en faire l'inappréciable valeur. Mais à cela s'ajoute encore une circonstance : on a aussi placé les traités de protection sous la garantie *internationale* ; on a déclaré que leur transgression était un fait d'intérêt international ; on a chargé la S. d. N. du mandat, jusqu'ici inconnu, d'en assurer l'application positive dans les pays qui s'y étaient engagés.

Malgré les insuffisances de procédure auxquelles se heurte l'action devant le Conseil — le droit de recourir contre une infraction aux traités n'appartient qu'aux membres du Conseil de la S. d. N. et l'activité de celui-ci sera toujours une médiation plutôt qu'une sentence — et malgré les imperfections du droit matériel positif des minorités dans les traités de protection, il y aurait certainement eu possibilité d'un libre développement du droit des minorités dans l'Europe actuelle, au moins dans le domaine fixé par les traités de protection, si les souvenirs historiques de l'époque d'avant-guerre, l'ivresse de la victoire et la soif de vengeance n'avaient empêché le nouveau système de s'affirmer. Les anciens Etats tout comme les nouveaux, et tout particulièrement ces derniers, en sont venus très vite, après les traités de paix, à une politique de sentiment national exalté, politique qui, d'après leurs propres déclarations au cours des négociations pour la paix, avait été un des maux les plus graves du temps d'avant-guerre. Ceux que les traités de protection obligeaient ressentirent cette obligation comme la seule goutte d'amertume versée dans le breuvage enivrant de leur souveraineté nouvelle ou nouvellement fortifiée. Ils s'insurgèrent de plus en plus contre une obligation qui leur apparaissait comme une *capitis diminutio*. Ils se retranchèrent derrière le « droit de la majorité », issu du courant d'idées de la démocratie formelle ; ils qualifièrent « d'injustes privilèges » les mesures législatives spéciales qui leur étaient imposées au profit des minorités par les traités de protection, — méconnaissant par là l'importante différence entre l'égalité juridique formelle et l'égalité de fait, la seule en cause dans le cas particulier ; ou bien encore, ils déclarèrent ne vouloir admettre les obligations qui leur venaient des traités que dans le cas où ces obligations seraient étendues à tous les Etats.

Une circonstance surtout est venue soutenir dans cette attitude les Etats intéressés. Presque toutes les grandes Puissances ont fait fi des principes proclamés par les traités qu'elles étaient appelées à défendre dans la S. d. N., mais auxquels elles n'ont pas voulu se soumettre formellement, en invoquant leur civilisation occidentale plus évoluée. Dans ces conditions, le Conseil de la S. d. N. lui-même n'était guère à redouter comme garant des mesures de protection. N'était-il pas un corps politique porté à prendre en considération la susceptibilité des Etats qui se réclament de leur souveraineté ? Et n'étouffait-il pas trop aisément en lui le sentiment de la nécessité qu'il y avait de frayer la route à la justice ? Au surplus, on s'est encore efforcé d'obstruer par des obstacles sans cesse renouvelés l'établissement de la procédure devant le Conseil de la S. d. N., procédure qui, sans la forte bonne volonté de ceux qui étaient appelés à décider, devait échouer en tous cas. Quoiqu'il fût déjà en soi invraisemblable qu'un membre du Conseil se mit dans la position désagréable d'appeler l'attention sur une atteinte aux droits des minorités, on rétrécit encore davantage le cercle des plaintes formellement admissibles (après l'échec de la tentative, qui allait encore plus loin, de tenir pour haute trahison la présentation d'une plainte par les représentants des minorités). A propos aussi de la composition de la commission chargée de l'examen préalable des plaintes — le fameux « Comité des Trois », — on a obtenu des décisions qui, dans leurs conséquences pratiques, aboutissent à exclure l'Allemagne de ce comité.

Assurément, les intéressés ne doivent pas être les juges. Mais on n'aurait pas dû oublier alors que les *Etats liés par les traités* étaient également, et au plus haut degré, intéressés à l'ensemble du problème. Mais c'est de quoi l'on n'a eu garde de se préoccuper. Ce qui a eu l'effet le plus fâcheux, c'est le secret toujours plus profond dont on a entouré les délibérations du Conseil et des organes de la S. d. N. qui y participaient. L'opinion internationale n'apprend pour ainsi dire plus rien aujourd'hui de ces choses. Dans le rapport général que publie chaque année le Conseil de la S. d. N., les questions touchant les minorités ne tiennent qu'une place insignifiante¹.

¹ A l'origine, le Secrétariat de la S. d. N. publiait du moins les requêtes des minorités. La Pologne et la Tchécoslovaquie s'y opposèrent, en donnant comme raison que les plaintes des minorités n'étaient au fond qu'une « propagande dont le seul but était d'exciter l'opinion contre les majorités dont se composent les Etats ».

On a éliminé par là le correctif que constitue l'opinion publique internationale, sans laquelle pourtant le travail de la S. d. N. ne saurait progresser. Sans doute, occasionnellement, le sentiment de la justice a franchi l'enceinte de la S. d. N. — Ainsi quand elle a exigé de quelques Etats nouvellement entrés dans son sein une déclaration les contraignant à traiter leurs minorités ainsi que l'exigent les traités de protection et que, par là, elle a reconnu de nouveau, et solennellement, la nécessité de donner aux principes proclamés par ces traités une valeur universelle. — Ainsi plus tard, quand, dans le vœu bien connu du 21 septembre 1922, elle a engagé les Etats qui n'y étaient pas formellement obligés, à traiter au moins leurs minorités selon les principes contenus dans ces traités. Ainsi encore, quand le Conseil et le Secrétariat, en suite de plaintes de minorités, ont donné un avertissement à l'Etat incriminé et l'ont amené à adoucir certaines mesures. — Mais, en somme, l'attitude du Conseil et de la S. d. N. est restée indécise et molle dans la mêlée politique, — si même elle n'a pas accordé un encouragement tout particulier au point de vue de l'Etat national, comme par exemple en 1925, lors du discours (il est vrai pas tout à fait catégorique) qui a été si commenté, de Mello Franco, et qui concluait à la nécessité d'assimiler peu à peu les minorités. Cette nécessité n'a-t-elle pas d'ailleurs été encore fortement soulignée l'année dernière par M. Politis ?

Cette série de faits a provoqué, dans la législation de nombreux Etats intéressés, de graves offenses au principe de la Justice. En plus d'un lieu, l'autorité de l'Etat s'est mise au service de l'arbitraire et même d'une façon beaucoup plus marquée que ce n'avait jamais été le cas avant la guerre dans les Etats nationaux. Il suffit de mentionner les lois agraires promulguées en Roumanie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, pour ne rien dire du travail de dénationalisation politique entrepris par l'Italie dans le Tyrol méridional et les districts yougoslaves nouvellement acquis par elle, dénationalisation qui, dans le cas particulier, a été déclarée légale. Et il est arrivé trop souvent que là où les traités de protection commençaient vraiment à s'appliquer dans la législation d'un Etat, les instances administratives sont intervenues pour en paralyser pratiquement les effets.

Le progrès de la concentration entre Etats et, en général,

de la concentration internationale en a été gravement affecté. Des obstacles très puissants rendaient déjà difficile l'accord *immédiat* des nations intéressées au problème, d'une part à titre de nationalités, de l'autre à titre de minorités. Mais de plus, le travail de consolidation de la Société des Nations, de cette institution internationale fondée dans le premier élan après la guerre, en a été sérieusement compromis. Justement l'atmosphère créée dans son sein par le problème des minorités n'a pas permis à la S. d. N. de mettre son autorité, c'est-à-dire l'autorité de ses membres permanents, les Grandes Puissances, au service d'une sérieuse politique de conciliation, à supposer même que les conditions préalables à cet effet eussent déjà été réalisées.

Il était inévitable que ce désaccord frappant entre un principe de justice universellement reconnu et la pratique politique, avec toutes les suites désastreuses qu'il comporte, causât une réprobation toujours plus vive dans l'opinion internationale. Immédiatement après la conclusion de la paix on s'était bercé de l'espérance, dans les cercles les plus étendus, que la solution du problème des minorités était assurée par les traités de protection et par de bonnes paroles prononcées pendant les négociations. On y voyait la sûre garantie que, dans la suite, le problème des nationalités serait déblayé, clarifié pour l'essentiel. On avait été choqué des manifestations irrédentistes de certaines minorités, mais on les considérait seulement comme un symptôme prouvant qu'il y avait toujours de par le monde de méchantes gens, qui ne voulaient rien savoir du nouvel état de choses apporté par la paix.

Mais ce beau rêve n'a pas duré. Entre temps avait paru, à ce sujet, une riche littérature qui a donné aux hommes d'Etat sérieux l'occasion de s'occuper attentivement de la question des minorités. On s'est bien vite rendu compte que l'on se trouvait en face d'un problème encore complètement à résoudre, et surtout la conviction s'établit dans l'opinion internationale qu'il fallait faire quelque chose si l'on ne voulait pas que la question des nationalités devint un danger. On ne se dissimulait pas, dans ces milieux, que mettre l'autorité de l'Etat au service de l'arbitraire à une époque qui, prise dans son ensemble, s'était résolument orientée vers la nouvelle concentration superétatique, c'était faire œuvre réactionnaire ; et de plus en

plus s'est accru le nombre des gens bien pensants, dans le meilleur sens du terme, des gens à mentalité internationale qui s'efforçaient par de bienveillantes paroles adressées aux deux parties, ou par des appels à l'opinion publique et à la S. d. N., d'empêcher que ce mouvement ne prît de plus grandes proportions.

Si ces efforts s'employaient en général à faire reconnaître et mettre en vigueur le droit matériel positif des minorités, tel que le formulaient les traités, on insistait aussi sur la nécessité pour les Etats qui n'y étaient pas internationalement obligés, d'introduire d'eux-mêmes chez eux un droit pour le moins équivalent et cela par mesure législative. Mais on s'abstenait généralement aussi de traduire en des textes précis les droits particuliers des minorités nationales ; on croyait devoir, pour assurer la solution du problème, réclamer en première ligne que les minorités fussent admises plus librement à exposer leurs plaintes devant le Conseil de la S. d. N.

Parmi les associations politiques qui s'occupent du problème des minorités, il convient de citer en première ligne l'Union internationale des Associations pour la S. d. N. La composition de cette Union en rend les décisions particulièrement intéressantes, parce qu'elles reflètent l'opinion d'une partie très considérable du grand public international. Et, ce qui est important : on y constate une tendance réelle au progrès. Si, en 1922, à Prague, pendant la séance du Conseil général, les opinions contradictoires se heurtaient encore avec une telle violence qu'il en résulta une sortie démonstrative de l'opposition, les années qui ont suivi ont amené petit à petit un adoucissement de ton, bien que, sans doute, dans toutes les questions importantes de principe relatives aux minorités, on ne puisse parler d'unanimité. A la dernière réunion plénière de La Haye, en juillet 1928, pour la première fois dans l'histoire de l'Union, une grande décision de principe a été prise à l'unanimité, jusques et y compris la voix de l'Italie, jusqu'alors réfractaire. Il s'agissait d'un appel à la S. d. N. pour demander : la généralisation de la mise en vigueur du droit des minorités ; l'examen de la question de savoir si les traités de protection des minorités atteignent pratiquement leur but ; et l'introduction d'une commission permanente des minorités auprès de la S. d. N.¹.

¹ Il serait faux d'exagérer la portée des considérations tactiques par lesquelles se laissent sans aucun doute guider certaines délégations. Le fait que la Roumanie et la Pologne se sont trouvées en fin de compte

Entre temps s'inaugurait un mouvement de concentration d'un genre nouveau, qui donnait à la lutte pour les minorités un aspect politique entièrement différent. — Les minorités nationales trouvèrent d'elles-mêmes le chemin dans lequel s'engagent toutes les unités collectives sociologiques quand l'Etat oppose des bornes à leur développement. La lutte (identique dans ses causes premières) des diverses minorités nationales contre l'Etat les unit ici entre elles par-dessus les frontières des Etats. Et non seulement par-dessus les frontières des Etats, mais par-dessus des abîmes historiques de portée énorme et même, ce qui était le plus étonnant, au premier abord du moins, en l'absence d'un but commun. Les minorités d'Etats dont le territoire touchait à celui de leur propre nation penchaient à l'irrédentisme, pur et simple, tandis que des groupes nationaux enclavés, ou bien dispersés par le développement historique dans une autre nation, visaient plus modestement à obtenir satisfaction de leurs vœux dans les limites de l'Etat. Mais ces derniers n'étaient pas du tout d'accord les uns avec les autres quant à la forme concrète de ces vœux : les uns exigeaient une autonomie culturelle complète avec des droits nationaux à eux, les autres estimaient ne pouvoir obtenir que de l'Etat les institutions conformes à leurs besoins.

La prise de contact des chefs a fait trouver le dénominateur commun du mouvement. On reconnut bientôt, et avant tout, qu'on ne parviendrait jamais à former un front unique si on faisait une place à l'irrédentisme dans le programme, car justement toute une série des plus fortes minorités nationales se trouvaient dans une situation historique ou territoriale où l'irrédentisme ne pouvait entrer en ligne de compte. D'un autre côté il y avait un but que toutes les minorités sans exception — bien que, d'après le sentiment de quelques-unes, ce ne pût être qu'en attendant — pouvaient très bien se proposer : un développement culturel national dans le cadre de l'Etat auquel on appartenait, et basé sur les principes de liberté et d'égalité. Ainsi s'affirmait ce principe que la démocratie formelle avait si gravement négligé : *libre possibilité de développement de la pluralité dans*

prêtes à voter l'appel, prouve en tous cas un achèvement si décisif vers le point de vue des amis du droit des minorités, qu'on ne peut s'empêcher d'en tirer quelques conclusions, fussent-elles se résumer simplement en ceci : les représentants des Etats nationaux se rendent petit à petit mieux compte de la nécessité, imposée par l'opinion internationale, de se montrer plus réservés dans leur opposition aux demandes des minorités.

l'unité. Et l'on se rendit bientôt compte des conséquences dernières qui en résultaient pour la politique pratique des minorités. Il fallait que l'Etat abandonnât aux minorités nationales, que désignerait la libre profession de foi de leurs membres eux-mêmes, une partie des fonctions qu'il avait jusque-là entendu remplir lui-même. Il ne pouvait naturellement s'agir de la surveillance générale, mais seulement des fonctions touchant au domaine de la vie qui constituait la communauté intellectuelle particulière de ces minorités. Mais pour cela il y avait lieu de leur conférer la personnalité juridique, l'autorisation d'édicter des lois pour autant que l'exigerait le libre développement de leur vie corporative particulière, et enfin aussi les garanties de droit nécessaires pour que ces unités nationales-culturelles-autonomes pussent être comprises dans le cadre de l'Etat sans que le principe de l'égalité en souffrit. Un contenu positif vint ainsi en même temps corriger l'imprécision des clauses renfermées dans les traités de protection des minorités, qui n'imposent à l'Etat, à peu d'exceptions près, que des devoirs de tolérance.

L'initiative de tout ce mouvement est partie des minorités allemandes qui s'étaient les premières formées en groupe séparé. Ce sont elles aussi qui ont fait petit à petit ressortir le but commun à tous, qui exclut tout changement de frontières. Mais pour cela aussi, il avait fallu un déblaiement préalable, car il existait de forts courants irrédentistes, surtout dans la Haute-Silésie orientale, en Bohême, dans le Tyrol méridional et dans le Slesvig septentrional, courants qui ne disaient rien de bon aux Saxons de Transylvanie, aux groupes allemands des Etats baltes et à d'autres encore. Le sens politique pratique des chefs, le sûr instinct de ceux que cela touche de plus près, trouva la route à suivre. La minorité allemande de l'Esthonie, en particulier, joua le rôle de pionnier. Et l'on arriva, dans l'espace de quelques années, à l'établissement d'une profession de foi politique¹.

L'union des groupes allemands a promptement fait sentir ses effets aux nombreuses autres minorités nationales. La

¹ Ce qui fut décisif, ce fut la réunion historique des délégués des minorités allemandes à Vienne en 1922. Cette réunion avait été préparée et convoquée par un Saxon de Transylvanie, Rodolphe Brandseh et par un Balte, le Dr Ewald AMMENDE.

concentration du mouvement a semblé déjà assez avancée en 1925 pour qu'on pût risquer la réunion d'un *Congrès général des Nationalités européennes* à Genève. Pour la première fois, au nom des minorités nationales de l'Europe, ce Congrès soumit à l'opinion publique du continent un postulat en faveur d'une libre profession de foi nationale et de l'autonomie culturelle. Ici, nous sommes en présence d'événements qui ont une importance historique et qui n'ont leurs pareils que dans les anciennes guerres de religion. L'esprit vivant (aujourd'hui la conscience nationale comme jadis la conscience religieuse) veut être libéré de l'arbitraire de l'Etat et réclame le droit qui lui revient dans le cadre que constitue l'Etat.

Ce premier Congrès fit naître deux impressions principales dans le monde international — abstraction faite des Etats nationaux d'une mentalité exaltée qui prirent, eux, une attitude nettement hostile —. Chez les uns, ce fut de la surprise; chez les autres, du scepticisme. Surprise provoquée par le courage de ceux qui y participaient et par la hauteur du niveau sur lequel ils s'étaient rencontrés; scepticisme, au sujet des dessous politiques du mouvement. On flairait une action impérialiste allemande. Et ce qui la faisait soupçonner, c'était, outre que le Congrès avait été convoqué sur l'initiative allemande, la forte participation des Allemands, ainsi que la constatation que la plupart des idées défendues dans ses séances émanaient de cerveaux allemands¹. Le fait que des Hongrois, des Juifs et des Catalans y avaient pris part ne paraissait pas propre à dissiper ce soupçon. La présence, en grand nombre, des minorités slaves était déjà plus gênante. Mais le scepticisme s'accrut quand on vit deux ans plus tard justement les minorités de l'Allemagne, auxquelles appartiennent les Polonais, se retirer du mouvement lors du troisième Congrès.

Tout bien considéré, le premier Congrès fut un grand succès moral. Les applaudissements avec lesquels cette étrange assemblée accueillit le premier grand discours de Schiemann² dans

¹ Une partie de ces idées avait d'ailleurs déjà été exprimée à Paris pendant les négociations de paix, par des représentants des minorités juives.

² Le Dr Paul SCHIEMANN (Riga), député allemand au parlement letton. (Voir le compte-rendu de la séance de la première Conférence, à Genève, des Groupes nationaux organisés dans les Etats européens en 1925, pages 17 et suiv.)

lequel il plaça le droit à la liberté culturelle nationale sur le même pied que la liberté de croyance, furent tels, qu'à moins d'être absolument insensibles, ceux qui les ont entendus ne pourront jamais les oublier. A ce moment-là la concentration européenne avait fait un sensible pas en avant.

Les contre-coups ne se firent pas attendre après cet encourageant début. Toute une série de divergences se manifestèrent dans la suite, presque toutes venant des régions du grand champ de bataille politique européen, et qui faisaient de plus en plus sentir leurs effets au jeune mouvement de concentration. Le scepticisme qui s'était fait jour dès la première heure effleura alors aussi la communauté des minorités elles-mêmes. L'association des minorités nationales d'Allemagne (Danois, Polonais et Serbes de Lusace) et, à sa suite, les autres minorités polonaises ne purent s'empêcher de soupçonner de plus en plus qu'il s'agissait là d'une lutte toute spéciale d'intérêts particuliers des minorités « fortes », qui visaient à l'autonomie culturelle sous une direction allemande et avec un brutal égoïsme. Or, de ce but, il ne pouvait pas être question pour des minorités économiquement faibles et formées surtout de personnalités dont la situation n'était pas indépendante. L'association allait même jusqu'à prévoir que cette politique égoïste des minorités « fortes » les amènerait plus tard à empêcher l'admission de nouveaux groupes de petites minorités au Congrès des nationalités.

La crise atteignit son point culminant lorsque le troisième Congrès des nationalités, en 1927, ajourna la demande d'admission des Frisons d'Allemagne¹. On s'efforça vivement, du côté de la majorité, de dissiper les craintes de l'opposition. Cette majorité avait déjà, disait-elle, tenu compte au premier Congrès des vœux particuliers des minorités d'Allemagne dans la question de l'autonomie culturelle nationale, par le fait que, dans sa résolution, elle n'avait parlé que du *droit* des minorités de demander cette autonomie et qu'il restait par cela loisible à chaque minorité d'user de ce droit ou non. Mais la question de l'admission de nouvelles minorités comme membres du Congrès en présentait d'autant plus de difficultés ; car, pour la première fois dans la vie politique pratique, depuis qu'il existait une question de

¹ Voir le compte-rendu du Congrès des Groupes nationaux organisés dans les États européens, Genève, du 22 au 24 août 1927. Pages 123 et suiv. (En commission chez W. Braumüller, Wien-Leipzig 1928.)

minorités, on se voyait dans l'obligation de préciser ce qu'on entendait par minorité nationale. Il fallait trouver un moyen pour sortir d'embarras. Une admission précipitée de nouveaux groupes pouvait entraîner des conséquences politiques fatales et compromettre irrémédiablement le mouvement des minorités tout entier devant l'opinion internationale. On n'avait pas le droit de s'exposer au reproche d'admettre aveuglément, et sans choix, le premier groupe venu qui se dénommait minorité nationale. Il fallait considérer, en ce qui concerne la demande d'admission des Frisons, qu'une majorité d'entre eux, duement constatée par une commission du comité du Congrès, s'était catégoriquement prononcée contre la participation au Congrès, en opposition, — il est vrai, — avec une faible minorité qui maintenait la demande. Comme, en outre, on se trouvait en présence de toute une série de demandes d'admission (par exemple des Macédoniens) dont l'examen présentait également de graves difficultés, le troisième Congrès arriva à la très compréhensible décision de commencer par se tracer les grandes lignes de son activité pratique et de régler définitivement les conditions d'éligibilité des groupes nationaux. Le choc des opinions contraires fut alors si violent que les minorités d'Allemagne, suivies des autres groupes polonais (de Tchécoslovaquie, de Lettonie et de Lithuanie) se retirèrent du Congrès en protestant et prirent provisoirement une position « d'attente critique ». Le chef des minorités polonaises, le Docteur Kaczmarek, avait eu soin d'abord de faire une déclaration dans laquelle il reprochait à la majorité de ne servir que les intérêts autonomistes des grandes minorités et de retarder intentionnellement la décision au sujet de l'admission du groupe « loyal » des Frisons, tandis qu'elle admettait sans difficulté des minorités « nettement irrédentistes »¹.

Aujourd'hui, le point culminant de cette crise est passé. Dans l'intervalle, entre le troisième Congrès et le quatrième, qui a siégé en août 1928, on a travaillé avec un zèle ardent à l'apaisement de la dispute et, on peut bien le dire aujourd'hui, avec succès. La formule théorique de réconciliation et la ligne de conduite à suivre ont été trouvées au quatrième Congrès. A l'avenir, ne se-

¹ Le président du Congrès, Josip Willfan, naguère député slovène au Parlement italien, garda dans une position difficile une attitude prudente, témoignant d'un sens politique élevé. Evitant toute violence, il ne cacha pourtant jamais sa conviction que, dans toutes ces questions, la loyauté du Congrès deviendrait finalement évidente.

ront admis en principe que les groupes dont la majorité aura présenté une demande à cet effet. Mais la demande de la *minorité* d'un groupe, donc d'une *partie* d'une minorité nationale, pourra être également prise en considération, si elle peut faire preuve d'une culture durable et indépendante.

Cette solution n'est naturellement qu'un expédient pratique, et la définition du terme « minorité nationale » reste à trouver. Mais il est permis d'espérer que, grâce à cette décision, de graves malentendus seront évités. L'association des minorités nationales d'Allemagne a acquiescé à cette formule et a apporté au quatrième Congrès une déclaration conciliante. Elle a aussi donné son approbation aux autres points des nouvelles règles adoptées. Des difficultés théoriques ne s'opposent donc plus à la rentrée de l'opposition au Congrès. Elle se trouvera forcée d'admettre que, en vertu de la nouvelle résolution, il n'est pas possible *pour le moment* d'admettre les Frisons d'Allemagne, puisque ceux-ci, du *propre aveu* de la société frisonne du Slesvig, constituent un groupe qui travaille, il est vrai, à créer un mouvement populaire à caractère minoritaire, mais qui n'a pas encore atteint ce but¹.

A part le règlement de cette question, la session du quatrième Congrès a aussi mis en évidence les progrès de la consolidation du mouvement congressiste. Quatre nouvelles minorités slaves se sont fait admettre, — à savoir les Ukrainiens de Pologne et de la Tchécoslovaquie, les Bulgares de la Roumanie et les Blanc-Russiens de la Pologne, — de sorte qu'aujourd'hui, exception faite des minorités polonaises et des Serbes de Lusace en Allemagne, toutes les minorités slaves existantes ont été accueillies au Congrès ; et surtout, grâce à l'adoption du projet sur les « principes et les règlements du Congrès des groupes nationaux dans les Etats européens », le but de l'ensemble du mouvement a été arrêté officiellement et à l'unanimité, comme étant « la liberté du développement d'une culture nationale dans le cadre de l'unité de l'Etat ».

Il serait imprudent de vouloir donner ici des indications précises sur la façon dont ce développement aura lieu. Mais le programme offre en tout cas tous les moyens pour lutter en faveur

¹ Voir à ce sujet l'article du Dr PAUL SCHIEMANN, *Glossen zur internationalen Minderheitenpolitik*, dans le fascicule juillet-août de *Nation und Staat* (W. Braumüller G. m. b. H., Wien-Leipzig), pages 778 et suiv.

des droits nécessaires à la conservation et au libre épanouissement de la vie des minorités dans l'Etat¹.

Nous nous trouvons ici en présence d'une nouvelle et très importante étape du mouvement international des minorités. Les questions touchant l'*objectif* et la *participation* des intéressés sont enfin tirées au clair ; l'unité de front est reconstituée. Les irrédentistes Ukrainiens, bien que ne pouvant, disent-ils, renoncer à leurs vœux particuliers, se sont eux aussi déclarés d'accord avec le but du Congrès et, lors de leur admission, ont promis leur loyale coopération dans le cadre du programme que le Congrès a élaboré.

Le « start » proprement dit du mouvement peut maintenant commencer. L'opinion internationale est aujourd'hui à même d'évaluer et la force de la phalange de combat, et les valeurs intellectuelles qui entrent en ligne de compte. Ceux qui doutent encore de l'honnêteté politique du mouvement doivent reviser leur opinion. Le scepticisme doit de plus en plus se limiter à ceux qui, tout en reconnaissant le caractère moral du mouvement, ne le jugent cependant pas assez puissant pour triompher des tendances contraires de l'Etat national. Mais en juger ainsi, c'est ne pas apprécier à sa juste valeur l'homogénéité des assaillants. Il est possible, sans doute, que la variété de la vie européenne provoque encore à l'occasion, dans la lutte des nationalités, des efforts isolés dans les directions les plus diverses, même irrédentistes. Mais les personnalités qui travaillent à la *concentration internationale* des minorités nationales ont trouvé le mot de ralliement pour le travail en commun. Ce mot, c'est : « La justice contre l'arbitraire ; l'organisation contre le chaos. » Quant à l'adversaire, ce n'est pas l'Etat en lui-même, mais l'Etat national exalté, tel que la guerre mondiale l'a trouvé et tel qu'il essaye de continuer à vivre aujourd'hui encore, malgré toutes les leçons de l'histoire.

Les Congrès des nationalités ne se sont pas limités, dans leurs discussions sur les minorités, aux premières décisions de principe de leur première session, qui avaient été exprimées d'une manière toute générale ; le second Congrès, notamment, a fourni un travail constructif considérable².

¹ Cette très heureuse formule est due au secrétaire général des Congrès des nationalités, le Dr AMMENDÉ (Reval), qui s'est acquis les plus grands mérites dans le mouvement international des minorités et qui a aussi publié (février 1925) le mémoire *Gründe, Richtlinien und Programm für eine Tagung der Vertreter aller organisierten nationalen Gruppen in Europa*.

² Le deuxième Congrès a complété la demande de l'autonomie nationale

En rappelant à la S. d. N. l'appel adressé par elle en septembre 1922 aux Etats qui ne sont pas obligés par des traités de protection, — on a attiré son attention sur la nécessité de généraliser l'application du droit des minorités tel qu'il est formulé dans ces traités. Mais, avant tout, les Congrès ont critiqué la façon par trop insuffisante dont toutes ces questions sont traitées par le Conseil de la S. d. N. Après avoir signalé « le danger que l'intolérance nationale signifie pour la paix européenne », le quatrième Congrès, en 1928, a vu se produire une violente explosion à la suite des désillusions qui se sont amassées ces dernières années. On a solennellement constaté non seulement l'absolue insuffisance de la procédure appliquée aux plaintes par le Conseil de la S. d. N., mais encore l'inobservation des obligations qu'il a contractées. On a renvoyé aux remarques bien connues de Mello Franco, de Chamberlain et de Politis et on a déclaré que la confiance des minorités nationales dans la S. d. N., en tant que garante des droits des minorités, était profondément ébranlée¹.

Cette dernière et courageuse démarche a une signification de principe. Elle démontre que le congrès n'a pas l'intention de s'engager dans des voies détournées. Il ne brigue pas la faveur des potentats de l'Europe. Il en appelle aux principes élevés « qui

de culture, en faisant observer la nécessité du consentement de chaque minorité à une semblable réglementation, — la nécessité aussi de la reconnaissance de la profession de foi incontestable de tous les citoyens, ainsi que de la participation obligatoire de l'Etat aux dépenses du « self-government » national, et cela dans la proportion où il se charge des dépenses culturelles de la majorité. Il a aussi formulé des vœux pour que soient assurés l'égalité économique, le droit de cité et l'égalité dans le droit de vote, et — à l'inverse du système des traités de protection des minorités — il ne s'est pas contenté de mettre des limites et d'imposer une ligne de conduite à l'initiative de l'Etat, mais il a en même temps exigé de l'Etat les mesures concrètes qui sont, d'après sa conception, nécessaires à l'assurance de l'égalité ; par exemple une participation suffisante des nationalités à la direction des corporations et des entreprises économiques, officielles et gouvernementales, une représentation au Parlement, si possible pour chaque minorité et, d'une façon limitée, l'emploi de la propre langue dans la vie publique et privée, même dans les institutions de l'Etat. — Il s'est aussi occupé de l'élargissement de la garantie internationale de la protection des minorités par la S. d. N. et il a poussé à la fondation d'une première instance pour les litiges, sous la forme de commissions paritaires dans chaque pays. D'accord avec les décisions des grandes sociétés politiques internationales, — il a demandé la complète publicité en matière de plaintes devant le Conseil et, aussi longtemps que la qualité de parties ne sera pas reconnue aux minorités, le droit pour elles d'être légalement entendues. (Voir à ce sujet le compte-rendu de la séance du Congrès de 1926.)

¹ Voir le compte rendu des séances du IV^e Congrès (Genève, 29 au 31 août 1928), en commission chez W. Braumüller, Wien-Leipzig.

sont à la base de l'organisation sociale dans tous les Etats de l'Europe »¹ et oppose au monde politique son bouclier sans tache.

Pour apprécier avec justesse les succès obtenus jusqu'à présent dans la lutte pour la liberté des minorités nationales, il faudra avant tout ne pas oublier une chose : si les forces progressistes ont pu développer une telle propagande dans les milieux neutres comme dans les milieux directement intéressés, cela seul est un symptôme de l'énorme changement qui s'est produit dans la mentalité européenne depuis la guerre. Avant la guerre, un Congrès des minorités nationales n'eût pas été possible ; on aurait cité les délégués devant les tribunaux de leurs pays comme coupables de haute trahison. En fait, la tentation de le faire s'est manifestée au début en plusieurs endroits, mais elle se heurta aussitôt à la résistance invincible de l'opinion publique².

Et si les minorités nationales ont osé souligner leur détresse dans une réunion internationale, il y a eu là, pour le moins, la preuve d'une certaine confiance dans ce changement de mentalité. Cette confiance s'est ensuite étendue à l'expression tangible de cette mentalité nouvelle, — la S. d. N. — Même dans l'appel du quatrième Congrès des nationalités à la S. d. N., et malgré l'amère critique qu'il renfermait, palpait encore l'espérance en la compréhension finale du problème des minorités de la part du Conseil de la S. d. N. Et non à tort, car ce serait une erreur de méconnaître les efforts de ceux qui y représentent le progrès, et qui ne renonceront jamais à la lutte, vu qu'il s'agit ici de ces principes généraux dont la mise en valeur sans cesse renouvelée est nécessaire à la consolidation des nouveaux liens qui unissent entre eux les Etats de l'Europe. Perdre la foi en l'aide de la S. d. N. dans la lutte pour le droit des minorités, ce serait porter en même temps l'arrêt de mort de la S. d. N.

De fait, quelques indices ont montré tout récemment le réveil de certaines questions que la thèse de Mello Franco et de ses amis semblait avoir plongées en léthargie. On ne saurait passer sous silence le fait que, à la dernière réunion de la S. d. N. le

¹ Termes dans lesquels s'est exprimé le plénipotentiaire français M. WADDINGTON, au Congrès de Berlin en 1878, et qui ont été cités dans la note de Clemenceau du 24 juin 1919. (Voir Bruns, *ibid.*, pages 7 et suiv.)

² Seul fait ici exception l'Etat italien, qui a retiré dernièrement aux députés tyroliens leur passeport pour l'étranger.

délégué principal de la Suisse et celui des Pays-Bas ont repris le projet présenté par l'Union des Associations, tendant à la création d'une commission permanente des minorités auprès de la S. d. N. Un projet de ce genre avait déjà été présenté par Gilbert Murray dans les premières années d'existence de la S. d. N., mais avait été retiré ensuite, par égard pour le « Comité des Trois », institué le 25 octobre 1920 par le Conseil de la S. d. N.¹ Le principal délégué des Pays-Bas a critiqué à Genève le travail de ce comité et l'a déclaré insuffisant. Cela seul est déjà un demi-pas en avant. Mais ce qui est surtout symptomatique du continuel changement des choses, c'est que l'opposition aussitôt manifestée de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la France, n'a pas invoqué le point de vue de Mello Franco, mais n'a élevé que des objections essentiellement formelles, sans discuter la légitimité de la proposition hollandaise².

Tout cela ne nous garantit sans doute pas encore la création d'une commission permanente des minorités. Mais la discussion est ouverte à ce sujet, et pour toute personne à même d'apprécier la valeur des négociations internationales, c'est un événement décisif. Cette discussion durera longtemps, non seulement en raison des obstacles politiques déjà mentionnés, mais probablement aussi parce que le problème des minorités est en première ligne un problème essentiellement européen, qu'il n'est pas entièrement compris par la plupart des autres délégués, et que de nombreux hommes d'Etat de la S. d. N. le considèrent encore plus ou moins comme un problème de second ordre au regard des questions générales qui intéressent directement l'ensemble des membres de la S. d. N.³.

Il y a encore deux points lumineux d'une nature toute particulière dans les positions que les minorités nationales ont em-

¹ Voir le compte-rendu de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée.

² Voir à ce sujet E. BOVET : *Les Minorités devant la IX^e Assemblée de la S. d. N.*, dans « *Les Minorités nationales* », bulletin publié par l'Union internationale des Associations pour la S. d. N., première année, N^o 4-5, pages 64 et suiv.

³ La situation s'est corsée depuis, par suite des événements qui se sont passés à la session de décembre du Conseil de la S. d. N., à Lugano, et dont la conséquence a été, en premier lieu, la décision prise par le Conseil dans sa session de mars 1929, en vertu de laquelle le Conseil se met de nouveau — pour le moment, il est vrai, avec des restrictions — à l'étude du problème des minorités. La pierre est en train de rouler. Les minorités veilleront à ce qu'elle ne s'arrête plus.

portées sur le grand champ de bataille. Une transformation décisive s'est opérée dans la structure interne de deux Etats intéressés, à savoir les deux Etats baltes limitrophes : Esthonie et Lettonie. En Esthonie notamment, l'idée de l'autonomie nationale de culture¹, qui faisait encore il y a quelques années à plus d'un homme politique l'effet d'une véritable utopie, — est devenue une réalité. Peu avant la première réunion du Congrès des nationalités une « loi sur l'administration autonome des minorités nationales dans le domaine de la culture » a été adoptée par le Parlement (5 février 1925). A teneur de cette loi — ce n'est pas un mirage ! — les trois nationalités étrangères qui habitent l'Esthonie, — les Allemands, les Russes et les Suédois — ainsi que toutes les autres minorités nationales comptant au moins 3000 âmes, ont désormais le droit, sous la surveillance de l'Etat et sur la base du droit personnel, de former des corporations s'administrant elles-mêmes, possédant un droit limité de législation et dans lesquelles chaque citoyen est inscrit en vertu de sa libre profession de foi. C'est seulement lorsque le nombre des membres tombe au-dessous de 3000 que cesse l'administration nationale autonome. A la tête de cette administration est le « Kulturrat », choisi par les membres de la minorité, ainsi que la « Kulturverwaltung », à côté desquels sont créés, dans les districts et les plus grandes communes, des « Kulturkuratorien ». Il est subvenu à l'entretien de ces institutions par des crédits de l'Etat ainsi que par des impôts publics que le conseil de culture a le droit de lever d'après un projet approuvé par l'Etat.

La minorité allemande de l'Esthonie a immédiatement usé de son droit. Les premières élections ont eu lieu du 3 au 5 octobre 1925, avec une participation de 87 % des électeurs inscrits. C'est beaucoup plus que ne l'exige la loi. Le « self government » allemand en Esthonie est à l'œuvre depuis plusieurs années. Les intéressés affirment que le problème des minorités — sauf quelques petites imperfections, — est résolu pour l'essentiel en Esthonie. — Ils ne parlent plus bien haut aujourd'hui, les critiques

¹ Voir l'édition spéciale du *Revaler Bote* du 23 février 1925, ainsi que les travaux de l'auteur de la loi d'autonomie esthonienne, le député W. HASSELBLATT : *Die Durchführung der Estländischen deutschen Kulturautonomie in Staat und Volkstum* (« La mise en vigueur de l'autonomie allemande de culture en Esthonie dans l'Etat et le peuple ») 1926 et *Die neuzeitlichen nationalpolitischen Probleme* dans la *Baltische Monatschrift*, novembre 1927.

qui n'avaient qu'un sourire d'incrédulité pour les premiers tâtonnements en Esthonie, et qui, lorsque la loi parut, feignaient de n'y voir qu'un bousillage qu'il ne tiendrait qu'à eux de faire abroger ! — Dans les milieux sérieux que ne hante pas l'idée de l'« Etat national », on se rend bien compte aujourd'hui que c'est là une œuvre de civilisation de haute portée. L'autonomie esthonienne en matière de culture sert aujourd'hui d'exemple dans la propagande politique des minorités nationales.

Les choses ont pris une tournure un peu différente en Lettonie, où l'on ne peut assurément enregistrer encore la solution totale du problème. Le « self government » accordé aux minorités ne s'y étend qu'à l'enseignement, mais on ne peut nier que ce ne soit là une partie extrêmement importante du domaine revendiqué par les minorités. Dans ces limites, nous trouvons également ici des corporations ayant des droits publics, dont l'organe est le chef de l'administration scolaire de la minorité ; ce chef est proposé par les représentants parlementaires de la minorité en cause, laquelle n'est pas encore tout à fait une unité de droit. Sont admis à fréquenter les écoles de minorités tous les enfants qui apportent de leurs parents, ou des représentants de ceux-ci, une déclaration attestant que la langue parlée dans leur famille est celle dans laquelle se donnent les leçons. En pratique, le principe de la libre profession de foi de la nationalité à laquelle on appartient est donc aussi appliqué en Lettonie.

Il y a lieu de nommer ici un troisième pays où il a été fait pour le moins l'essai d'une semblable réglementation. L'Autriche allemande a élaboré un projet de loi au profit de ses ressortissants de nationalité slovène, qui vivent dans la Carinthie ; ce projet de loi est basé sur des principes de « self government » analogues à ceux que proclame la loi esthonienne. Le projet marque même un progrès par rapport à la loi esthonienne, car il protège également le développement graduel de la communauté minoritaire.

En ce qui concerne la rapidité de son évolution, la minorité slovène n'est pas entravée par des délais et des limites de chiffres, tandis qu'en Esthonie, après un certain laps de temps, le registre national doit contenir plus de 50 % des membres de la minorité, et la participation au vote pour l'élection des représentants des corporations doit être au moins de 50 % ; la mise en exécution du « self government » ne peut être décidée que par une majorité

des deux tiers et ce « self government » doit être dissous si le nombre des personnes inscrites dans le registre national tombe au-dessous de la moitié des membres constatés par le recensement.

Aucune de ces entraves ne figure dans le projet de loi autrichien. La communauté slovène n'est pas tenue de se mettre dans un délai déterminé à exercer les devoirs que l'Etat lui a abandonnés. En outre, les autorités de surveillance de Carinthie sont expressément autorisées à examiner les inscriptions dans le registre national et à les discuter, tandis que les autorités esthoniennes en sont encore à réclamer ce droit. Le projet autrichien consacre encore un autre avantage : celui de pouvoir faire appel, pour l'enseignement, à *des maîtres étrangers*. Enfin, du point de vue financier, le projet autrichien est beaucoup plus favorable aux minorités que la loi esthonienne, car celle-ci fait dépendre en grande partie de la décision des bureaux l'octroi par l'Etat des sommes demandées¹. Le projet n'est malheureusement pas encore loi, et cela parce que la minorité slovène elle-même se tient sur la défensive ; elle craint évidemment — peut-être pas à tort — un certain insuccès des écoles dont on lui a ouvert la perspective, parce que, en Carinthie, grâce à une longue évolution historique, une assez importante fraction de la population, qui parle le slovène (ceux qu'on appelle les « Windisch »), se sent attirée vers la culture allemande et pourrait éventuellement donner la préférence à d'autres écoles du pays, fondées par la majorité et où l'enseignement slovène leur est également assuré².

Il y a un autre Etat qui serait prêt dès aujourd'hui à concéder l'autonomie nationale de culture à ses minorités, si la demande lui en était faite : c'est l'Allemagne. Mais c'est justement cette forme que refusent les minorités nationales d'Allemagne (Polonais, Danois et Serbes de Lusace), ainsi que nous l'avons déjà dit, parce qu'elles la jugent nuisible à leurs intérêts minoritaires. Elles désirent la création d'écoles et d'instituts de l'Etat qui répondent complètement à leurs besoins particuliers. Ce désir trahit un grand manque de confiance en leurs propres forces.

¹ Voir HASSELBLATT : *Die Kulturautonomie der Slovenen in Kärnten*, dans *Nation und Staat*, septembre 1927, pages 3 et suiv.

² D'après les dernières informations, on serait en principe disposé, en Carinthie, à tenir compte des craintes des Slovènes. Il est vrai qu'en présence de la crise actuelle des lois scolaires en Yougoslavie, on a pris une attitude expectante.

L'attitude des minorités polonaise et danoise est sans aucun doute inspirée aussi par le désir de ne pas mettre en mauvaise posture les milieux politiques de leurs co-nationaux, qui, dans l'Etat où ils constituent la majorité (soit Pologne et Danemark), ont refusé jusqu'à présent l'autonomie de culture. En somme, une grande part de cette méfiance est un legs du passé.

Mais le dernier mot sur tout cela n'est pas encore dit. Quand les Polonais et les Danois d'Allemagne seront arrivés, — sous l'égide de la nouvelle loi prussienne pour les écoles des minorités, de novembre 1928, — à avoir pleine confiance dans la loyauté de l'Etat, surtout lorsqu'ils apprécieront son aide financière toujours prête et qu'ils s'habitueront à ses méthodes administratives — lesquelles, en définitive, sont susceptibles d'amélioration dans tous les pays, — ils comprendront enfin eux-mêmes que seule l'autonomie culturelle est la vraie solution du problème.

Une autre circonstance vient encore favoriser un semblable développement. Il est à prévoir que l'Etat et les minorités ne s'entendront jamais entièrement sur la forme de l'école publique où l'enseignement devra être donné dans la langue et dans l'esprit de la minorité. L'application des nouveaux règlements prussiens va sans doute faire naître en Prusse tout un réseau d'écoles minoritaires privées; tandis que les pétitions de minorités, prévues pour la transformation d'écoles privées en écoles de l'Etat, ne seront probablement pas lancées. Dès lors il est à prévoir que les minorités formuleront, dans un avenir encore lointain, il est vrai, d'autres désirs pour le remaniement de la question scolaire dans les écoles privées, ce qui amènera forcément l'autonomie de la culture.

Mais un fait est d'ores et déjà certain : les ordonnances prussiennes qui règlent aujourd'hui la question scolaire des minorités, où le droit de chaque peuple d'élever ses enfants dans son esprit et dans sa langue est clairement reconnu et où l'on peut même remarquer certains mouvements vers l'autonomie, dénotent déjà un niveau de développement qui n'a été atteint jusqu'à présent — sauf les exceptions déjà signalées — par aucun des Etats liés par les traités de protection des minorités ou par des déclarations.

Le Danemark est peut-être, de tous les Etats, celui qui pourrait le mieux supporter la comparaison, mais cette comparaison serait pourtant encore en faveur de la Prusse.

Il y a lieu de mentionner encore une dernière et intéressante organisation ; c'est l'Etat Soviétique russe, qui est divisé en nationalités d'après le principe territorial, et dont le système est souvent considéré comme une solution avant la lettre du problème des nationalités. Mais ce à quoi on ne prend généralement pas garde, c'est que cette division en pays et Etats libres (correspondant à peu près aux contrées où se sont établies les nombreuses populations de la Russie) n'a été — dans la fondation de l'Union Soviétique, — qu'une tactique. Ce qu'on a voulu par cette concession au nationalisme, c'est uniquement frayer libre cours à l'idée bolchéviste ; mais il n'y a jamais eu un moment d'hésitation chez les chefs de l'Union Soviétique : en cas de conflits entre les intérêts du prolétariat et l'idée nationale, c'est cette dernière qui doit céder le pas. Ces désavantages tiennent au système territorial qui ne fait que créer de petites unités, lesquelles, eu égard à l'impossibilité d'une séparation radicale des nations, en renferment d'autres, plus petites¹. Mais indépendamment de cela le Bolchévisme est particulièrement éloigné de toute solution du problème des nationalités, parce que c'est lui, justement, qui conduit à l'asservissement de l'esprit. Il est l'arbitraire, né de la tumultueuse défense contre un autre arbitraire. Il est la décentralisation irrémédiable, — à moins que, par une contre-révolution, l'autorité de l'Etat ne puisse être mise à temps au service de la justice telle que la conçoit notre époque. La dictature du prolétariat instituée par la force brutale maintient encore l'Union, car il a toujours été accordé aux empires conquis par les armes un délai pour se consolider, jusqu'à ce que se produisît la réaction des forces éternelles². Mais ici aussi, les symptômes de décomposition se sont déjà manifestés.

Si l'Union d'aujourd'hui s'écroule par évolution ou révolution, les Etats nationaux qu'elle a nouvellement formés s'affirmeront pour la plupart avec encore plus de force et seront ainsi, pour ce qui les concerne, d'autant plus éloignés de la solution du problème

¹ L'Etat libre des Allemands de la Volga, par exemple, renferme en chiffres ronds 70 % d'Allemands et 30 % de minorités (Russes, Ukrainiens et autres).

² Le bolchévisme et son contraire le fascisme sont des phénomènes comparables aux protubérances du soleil, qui sont projetées dans l'espace par la force centrifuge, mais qui, si elles éblouissent en raison de la force fascinatrice des énergies qui vivent en elles, sont pourtant condamnées à retomber sur elles-mêmes, et à rentrer dans la sphère du soleil.

des minorités. Il suffit, pour s'en convaincre, de songer à l'Ukraine. L'Union des Soviets n'aurait fait, en ce cas, que préparer le terrain à de nouvelles et interminables luttes entre Nation et Etat.

Un vaste champ de bataille s'est déroulé devant nous, dans lequel les opérations sont en plein cours. Les belligérants sont ces grands contraires qui décident du sort des mondes : la justice et l'arbitraire, l'organisation et le chaos. On se livre de durs combats partiels dans telles régions de cette arène qu'il est difficile d'embrasser d'un seul coup d'œil. Un important bastion est déjà tombé aux mains des assaillants ; c'est le droit positif des minorités ancré dans les traités de protection, et l'introduction d'une garantie internationale. Mais il s'agit encore d'obtenir la reconnaissance effective et générale de ce droit, ainsi que la complète réalisation des possibilités mises à la disposition du garant international, c'est-à-dire de la S. d. N. Mieux encore, il faut obtenir la codification de tous les droits nécessaires au libre développement des énergies vitales qui, dans la profession de foi nationale, cherchent à s'affirmer. Sur ce point encore la résistance des phalanges des Etats nationaux a déjà été entamée. L'autonomie nationale de culture est sortie du royaume de l'utopie. A cela s'ajoute, grâce au changement d'atmosphère, la bonne volonté d'un nombre d'Etats toujours grandissant de s'entendre avec leurs minorités nationales sur la base des exigences qu'elles formulent¹. Ces succès stratégiques ont pour complément un gain tactique : au cours de la IX^e Assemblée de la S. d. N. on a commencé à discuter le développement progressif des organes de la S. d. N. auxquels incombe le règlement des questions concernant les minorités, et cela à l'encontre d'une opposition dont le ton différait déjà beaucoup de celui dans lequel elle exprimait autrefois son refus catégorique.

Que va-t-il résulter de tout cela ? Il ne peut y avoir aucun doute sur un point : la position des Etats nationaux est encore très forte et chaque pas en avant devra être conquis par de pénibles luttes.

Du reste, il existe diverses possibilités. Il est possible que de nouveaux Etats suivent d'abord l'exemple de l'Esthonie et de la Lettonie et, sans se soucier de l'attitude des autres, adap-

¹ C'est intentionnellement que nous ne parlons pas ici des faits qui se sont passés récemment en Yougoslavie et en Roumanie, et dont les résultats ne sont pas encore connus.

tent leur législation aux nécessités de libre développement de leurs minorités nationales. D'autres Etats peut-être concluront des traités entre eux en raison des circonstances territoriales. Comme sur d'autres terrains de droit, il arriverait alors que des conventions réciproques ou des traités pluraux finiraient par former un réseau de traités toujours plus étroit. Il en résulterait la cristallisation de normes de droit uniformes pour de petits ou de grands groupes d'Etats. Plusieurs traités de réciprocité relatifs aux questions du droit des minorités ont déjà été signés entre deux Etats¹. Mais leur contenu ne dépasse guère le cadre du droit général des minorités tel que le fixent les traités de protection. Ils ne créent pas un nouveau droit matériel. Ils ont pourtant, eux aussi, une importance pratique en ce qu'ils poussent à la mise en pratique effective du droit général des minorités. Ils aident en particulier à contrôler si, dans tel cas donné, un principe du droit général des minorités a été lésé². Il faut aussi leur reconnaître le mérite de servir la procédure du droit interétatique en ce qu'ils créent des comités de première instance mixtes, dont le personnel est fourni par les parties contractantes et dont les décisions doivent précéder l'appel à l'instance de la S. d. N.

Mais ce qui importe le plus pour avancer la solution du problème, c'est la conclusion de traités où il soit stipulé que des droits nationaux spéciaux seront accordés aux parties de la population appartenant à une nationalité étrangère. C'est dans ces voies là que les choses peuvent prendre leur cours dans un avenir pas trop éloigné, étant donné que, pour cela, le progrès général de la concentration des Etats n'est pas nécessaire. On peut très bien, aujourd'hui déjà, se représenter un groupe d'Etats qui, sous l'influence d'intérêts politiques, accordent à leurs minorités l'autonomie de culture par des traités pluraux, et qui remettent à des instances nouvellement créées, et en dernier lieu à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un organe de ce genre, la décision des questions en litige.

Même sous sa forme actuelle, la S. d. N. peut naturellement beaucoup activer, directement ou indirectement, ce progrès, et là il est indifférent qu'il s'agisse de domaines accessibles déjà

¹ Ainsi entre l'Allemagne et la Pologne ; la Tchécoslovaquie et la Pologne ; la Tchécoslovaquie et l'Autriche, entre la Yougoslavie et la Roumanie.

² Voir C. G. Bruns, *ibid.*, page 48.

ou non au droit international¹. Il suffit pour cela qu'elle ait vraiment bien compris le problème, et cela dépend de l'attitude de l'opinion publique. Ce ne serait du reste pas la première occasion où la S. d. N. se saisirait de causes qui ne concernent qu'une partie de ses membres².

Mais, si lointain que ce résultat puisse nous paraître aujourd'hui, il n'est pourtant pas le terme ultime que permette de prévoir le mouvement des minorités. Car les forces de concentration du progrès social, qui font aussi agir les minorités, tendent vers la grandiose construction — lointaine encore sans doute — de l'édifice supernational³, dont on entrevoit pourtant déjà le profil.

La fixation de buts de combat, tels qu'une protection internationale efficace des minorités et la mise en vigueur généralisée de leurs droits, est un tâtonnement instinctif vers la grande force centrale vivante. Le groupement interétatique des minorités nationales révèle aussi la formation d'une conscience, peut-être d'une sub-conscience, où se dessine la réunion des groupes nationaux de même famille en unités légales et sociologiques. Et ces dernières, semblables aux unités collectives si diverses qui s'entre-croisent dans un même Etat, sont appelées à constituer une unité dernière où les droits nécessaires à leurs existences spéciales se développeront librement. Enfin — de leur côté, — elles pourront s'unir à toutes les autres unités interétatiques — par exemple aux unités religieuses, économiques et sociales — et finalement aussi franchir les frontières de l'Etat.

Tout cela est-il vraiment si utopique ? La S. d. N. d'aujourd'hui n'est-elle pas une forme de concentration qui, malgré ses faiblesses évidentes, est pourtant le commencement d'un ordre

¹ La S. d. N. peut, par exemple, élaborer un statut des minorités — le cas échéant plusieurs types différents — et les soumettre à la ratification des Etats dont elle se compose.

² On ne peut pas ici se déclarer d'accord avec C. G. Bruns, d'après lequel la S. d. N. doit, quel qu'il arrive, se tenir à l'écart de négociations de ce genre entre Etats de l'Europe orientale et centrale. (Voir C. G. Bruns, *ibid.*, page 49.) La S. d. N. est une instance internationale qui devient de plus en plus — du moins en Europe — l'organe vers lequel se tournent tous ceux qui ont des difficultés avec d'autres Etats. — Plus il y sera fait appel, plus, à la longue, elle rendra de services. — La confiance produit la force.

³ Ce que la S. d. N. d'aujourd'hui, comme on sait, n'est pas encore, abstraction faite de son manque d'universalité.

de choses tout nouveau ? Et — abstraction faite des unités religieuses qui, dans la suite des siècles et à travers des mers de sang, ont déjà conquis leur liberté comme corps collectifs internationaux, bien avant la naissance de la S. d. N. — n'existe-t-il pas déjà aujourd'hui quelques essais d'organisation, qui montrent comment des unités collectives non seulement se forment au mépris des frontières, mais encore réussissent à faire parvenir leurs réclamations jusque dans l'enceinte d'institutions internationales officiellement reconnues par les Etats ? Et ces unités ne peuvent-elles pas devenir un jour des organes superétatiques ? Ne voyons-nous pas parvenir aujourd'hui déjà à Genève, au Bureau International du Travail, à côté des interventions des Etats, toutes les propositions des groupements internationaux d'ouvriers et de patrons ? Vue sous cet angle, la revendication actuelle des minorités nationales luttant pour la justice : « Liberté de développement de la culture nationale, dans le cadre de l'Etat », n'est que l'expression d'une exigence de principe envers une unité limitée donnée, qui est l'Etat. Mais rapportée à la dernière et suprême unité, cette exigence se formule comme suit : libre développement des nations dans l'unité du monde ! Et ce n'est qu'en jouant ce rôle qu'elle acquiert sa pleine signification. Car les nations sont une partie de ce tissu de cellules vivantes qui remplit le tout. Les Etats, avec leurs frontières territoriales, formeront dans l'organisme superétatique de l'avenir les cadres administratifs nécessaires pour maintenir l'ossature du tout. Mais si les Etats se regardent aujourd'hui encore comme les unités dernières du monde, s'ils se flattent d'accaparer et, le cas échéant, de violenter le contenu entier de l'Etre social, ils se font une grande illusion ; les jours de cette omnipotence illusoire sont comptés. Un jour viendra où ils devront céder cette souveraineté déjà fortement ébréchée à une puissance centrale reposant sur la volonté et la confiance de tous, laquelle équilibrera les aspirations au pouvoir de chacun et qui, au service de la justice, protégera l'ensemble des libertés que réclame la vie, et garantira l'égalité de tout ce qui existe devant le tribunal suprême.

Le problème des minorités serait-il donc le problème réactionnaire de l'Europe ? Non ! C'est une partie du grand problème de concentration de l'humanité — c'est-à-dire du progrès du monde !

IMPRIMERIES RÉUNIES S. A., LAUSANNE — 2826 30

LIBRAIRIE PAYOT & C^{IE}

Annuaire de la Société des Nations, 1920-1927, par G. OTTLIK.	
1 vol. in-8° toile	(épuisé)
— 1928, 1 vol. in-8° toile	Fr. 12.—
La Conférence de la Société des Nations à Barcelone. Texte complet des conventions et recommandations adoptées, précédé d'une introduction. 1 brochure in-8°	
	Fr. 1.50
La première assemblée de la Société des Nations. Avec une introduction de Paul Hymans, président de l'Assemblée. 1 brochure in-8°	
	Fr. 1.50
H. DUCHOSAL	
La Société des Nations, ce qu'elle est, ce qu'elle fait. 1 brochure in-8°	
	Fr. 1.50
Que fait l'école pour la Société des Nations. 1 brochure in-8°	
	Fr. 1.—
J. ESTELRICH	
La question des minorités et la Catalogne. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 2.—
P. T. FOURVIÈRES	
Essai sur l'arbitrage. 1 brochure	
	Fr. 1.50
H. D. GIDEONSE	
Transfert des réparations et le plan Dawes. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 3.50
A. LEUCH-REINECK	
Le féminisme en Suisse. Traduit de l'allemand par M. Daepfen et J. Millioud. In-16 broché	
	Fr. 3.—
A. H. PHILIPSE	
Les fonctions consultatives de la Cour permanente de Justice internationale. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 2.50
PAUL PICTET	
L'aspect véritable de l'Affaire. Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. 1 vol. in-8° broché.	
	Fr. 5.—
E. REALE	
Le règlement judiciaire du conflit de l'Alabama. In-8° broché	
	Fr. 4.—
C. A. RUDESCO	
Etude sur la question des Minorités. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 4.—
G. SAUSER-HALL	
Les Traités de paix et les droits privés des neutres. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 12.—
J. SECRETAN	
Les privilèges et les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la Société des Nations. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 3.50
C. TERRIER	
Le bilan d'Etat. Etude financière et comptable. 1 vol. in-8° broché	
	Fr. 4.—