



HAL
open science

Le défi du Burgenland : pacification et révision des traités (1919-1923)

Anne-Sophie Nardelli-Malgrand

► **To cite this version:**

Anne-Sophie Nardelli-Malgrand. Le défi du Burgenland : pacification et révision des traités (1919-1923). Isabelle Davion; Stanislas Jeannesson. Les Traités de paix 1918-1923 : la paix les uns contre les autres, Presses Sorbonne Universités, 2023, 979-1-0231-0753-1. <hal-04822862>

HAL Id: hal-04822862

<https://hal.science/hal-04822862v1>

Submitted on 6 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Le défi du Burgenland : pacification et révision des traités (1919-1923)

Anne-Sophie Nardelli

Le Burgenland, également désigné comme les comitats de Hongrie ou la Hongrie occidentale, territoire de marches entre la Hongrie et l'Autriche, fut après la Grande Guerre l'objet d'un conflit frontalier entre ces deux États successeurs de l'empire austro-hongrois, conflit qui fut réglé par une modification des traités de paix. Si l'histoire diplomatique du conflit a été largement défrichée, elle l'a souvent été dans le cadre de l'histoire des politiques étrangères nationales¹, sans forcément s'intéresser au processus de révision comme tel. Or, la question du Burgenland souleva de façon aiguë le problème même de la révision. À ce sujet, Lefèvre-Pontalis, ministre de France à Vienne, incrimina « le système nouveau qui fut substitué par la Conférence des ambassadeurs aux traités de Saint-Germain et de Trianon² ». Une partie du Burgenland fut en effet soumise à plébiscite sans que celui-ci eût été prévu dans les traités, contrairement à la plupart des autres cas où cette solution fut appliquée³. Questionnée dans son bien-fondé, sa pertinence et ses modalités, cette affaire suscita de nombreuses passions autour de la révision des traités, dont l'idée naquit à peu près en même temps que ces derniers étaient négociés et signés. Considérée comme « mineure⁴ », elle présente cependant un cas de gestion de révision original dans sa temporalité et ses modalités⁵.

Alors qu'initialement le Burgenland n'apparaissait pas dans les préliminaires de paix, le traité de Saint-Germain-en-Laye l'ôta à la Hongrie pour le donner à l'Autriche. Le critère linguistique jouait en faveur de cette résolution, puisque la population, estimée à environ 300 000 personnes, comportait 75 % de germanophones⁶. Les populations ne demandèrent

¹ Voir notamment : Bruno Hamard, « Le transfert du Burgenland à l'Autriche, 1918-1922 : un arbitrage international de l'après-guerre », *Revue historique*, 1995/4, p. 285-305 ; Nicole Piétri, « L'attitude du gouvernement français à l'égard de la question des comitats occidentaux de la Hongrie (1919-1923) selon les documents diplomatiques français », dans *Enjeux et puissances. Pour une histoire des relations internationales au XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Baptiste Duroselle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 129-141 ; Marta Petricoli, « La questione dell'Ungheria occidentale nei documenti diplomatici italiani », dans Antonello Biagini, Francesco Guida et Rita Tolomeo (dir.), *Italia e Ungheria (1920-1960) : storia, politica, società, letteratura, fonti*, Cosenza, Edizioni Periferia, 1991, p. 1-30.

² Archives du ministère français des Affaires étrangères (désormais MAE), Correspondance politique et commerciale 1918-1940 (désormais CPC 1918-1940), série Z-Europe, Autriche, volume n° 92, dépêche n° 239 de Lefèvre-Pontalis au ministre des Affaires étrangères, Vienne, 14 décembre 1921.

³ Voir par exemple, pour la Haute-Silésie, le traité de Versailles, article 88, et, pour la région de Klagenfurt, le traité de Saint-Germain-en-Laye, article 50. Le texte des traités est consultable en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/mjp.htm> [consulté le 26 juillet 2019].

⁴ Marta Petricoli, « La questione dell'Ungheria occidentale nei documenti diplomatici italiani », art. cit., p. 1.

⁵ Alessandro Vagnini, « A Disputed Land : Italy, the Military Interallied Commission and the Plebiscite of Sopron », *Nationalities Papers*, 2014/1, p. 126-144.

⁶ John C. Swanson, « The Sopron Plebiscite of 1921 : a success story », *East European Quarterly*, vol. XXXIV, n° 1, avril 2000, p. 81-94, sp. p. 84.

cependant pas à être rattachées à l'Autriche⁷. C'est que l'intérêt des puissances pour le sort du Burgenland s'inscrivait dans un contexte politique et géopolitique plus vaste, face auquel le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fut partiellement marginalisé. En 1919, le risque de voir la Hongrie basculer dans une République bolchevique plaidait plutôt pour renforcer ses voisins. Tandis que les troupes roumaines occupaient Budapest, sembla aussi se matérialiser le risque d'une invasion tchéco-yougoslave du Burgenland pour venir en aide à Vienne contre Budapest et la formation d'un possible corridor tchéco-yougoslave, perspective qui avait surgi dès les négociations de paix sur la requête d'Edvard Beneš et de Karel Kramář⁸, et qui indisposait particulièrement les diplomates italiens⁹. Le Burgenland était également affecté par une agitation endémique, qui fut entretenue dès l'automne 1919 par des bandes armées hongroises et connut son acmé à l'été 1921 : l'ordre des traités de paix et l'autorité des généraux alliés présents sur place furent ainsi très largement défiés. Cependant, dans le contexte de manifestations favorables à l'Anschluss au printemps 1921, l'attribution de l'intégralité du territoire à l'Autriche paraissait désormais tout aussi problématique, tandis que les deux tentatives de restauration carliste sur le trône de Hongrie, en mars puis en octobre 1921, entretenaient la méfiance à l'égard de Budapest. L'affaire du Burgenland n'offrait donc pas de solution idéale, en même temps qu'elle développait des ramifications bien au-delà des seules relations austro-hongroises et se chargeait de considérations sur l'équilibre entre puissances en Europe centrale. Dans ces circonstances, le gouvernement italien proposa une médiation qui aboutit, par le biais du protocole de Venise signé le 13 octobre 1921, à une révision des traités. Celle-ci passa par un partage du territoire et l'organisation dans le district d'Edenburg (Sopron en hongrois) d'un plébiscite dont la tenue fut orchestrée par la Conférence des ambassadeurs et la commission militaire interalliée de Sopron. Le processus restait ainsi contrôlé par les garants de l'application des traités.

Les représentations de cette séquence apparaissent très contrastées. Le plébiscite put être présenté comme une catastrophe révisionniste, et la médiation italienne comme un mauvais procédé fait aux Alliés, médité de longue date afin de placer la Hongrie sous la coupe italienne. Si ces accusations ne résistent pas vraiment à l'analyse puisque la révision fut en réalité assez largement consentie, il faut également nuancer la tendance à présenter ce plébiscite comme un grand succès¹⁰, au motif qu'il aurait permis de fixer une frontière encore valable de nos jours. La pérennité de cette frontière ne saurait faire oublier que les choses semblaient bien mal

⁷ Ce point essentiel fut souligné par le colonel Berthon, qui remplaça brièvement le général Hamelin alors en permission au poste de chef de la mission militaire française en Hongrie : Service historique de la Défense (désormais SHD), 7N 2885, rapport n° 2192, Budapest, 1^{er} juin 1921.

⁸ La lettre adressée par les deux responsables tchécoslovaques à Clemenceau le 3 juillet 1919 réclamait la partition du territoire entre Tchécoslovaquie et royaume yougoslave. Sans doute délibérément très excessive, cette revendication n'aboutit qu'à la cession à la Tchécoslovaquie d'une tête de pont au sud de Presbourg : MAE, Papiers Tardieu, vol. 335, procès-verbal du comité de réponse aux notes autrichiennes concernant les clauses territoriales, séance n° 2, 5 juillet 1919.

⁹ Archivio storico del ministero degli Affari Esteri (désormais ASMAE), Représentations diplomatiques, Vienne, télégramme n° 1871 de Giacomo De Martino, secrétaire général du ministère, au prince Borghese, commissaire politique italien à Vienne, Paris, 28 décembre 1919.

¹⁰ John C. Swanson, « The Sopron Plebiscite of 1921 : a success story », art. cit.

engagées compte tenu des tensions sur le terrain et d'ultimes demandes de révision hongroises. Celles-ci finirent par impliquer le Conseil de la Société des Nations, conformément aux nouvelles règles internationales esquissées dans les traités. L'affaire ne fut ainsi définitivement réglée qu'en février 1923.

L'affaire du Burgenland apparaît donc comme un laboratoire de la révision des traités, qui impliqua de multiples acteurs et procédures juridiques, et comme une tentative pour inscrire cette dernière dans le cadre des traités de paix et non pas contre eux, dans le cadre également du nouveau droit international dont ces traités étaient la pierre angulaire, afin de préserver la paix entre deux pays mais également d'éviter l'implication d'autres puissances dans des conflits locaux. Elle souleva les questions essentielles de savoir qui assumait la révision, au nom de quoi, et quel sens lui donner. Ce qui apparaît en jeu n'est pas tant l'existence de la révision que son statut, prolongement ou contestation des traités. Cette interrogation, déjà présente dans le contexte de 1919-1923, a été reprise par l'historiographie de ces vingt dernières années, qui a souligné la capacité évolutive des traités de 1919-1920¹¹. Il faut donc cerner les motifs de la révision dans le cas particulier du Burgenland et la façon dont elle s'inscrivit dans une dialectique entre le désir de pacification et celui d'appliquer les traités.

LE CHOIX DE LA REVISION PAR LES VAINQUEURS, DES TRAITES DE PAIX AU PROTOCOLE DE VENISE

La première version des conditions de paix remise aux délégués autrichiens le 2 juin 1919 maintenait intacte la frontière de 1867¹². Compte tenu des protestations autrichiennes, le Conseil suprême constitua un comité chargé de préparer la réponse de la Conférence de la Paix. Le lobbying mené par les Allemands des comitats auprès des Américains¹³ sembla alors porter ses fruits, puisque le représentant des États-Unis se prononça pour la cession des comitats à l'Autriche, pour des motifs ethniques, économiques – au nom du ravitaillement de Vienne – et politiques – au nom de la menace bolchevique qui régnait alors en Hongrie¹⁴. Vannutelli Rey, le représentant italien, manifesta lors de cette même séance certaines réticences à dépouiller la Hongrie de territoires supplémentaires. Si cette attitude put fournir une base crédible à l'idée que l'Italie se montra précocement révisionniste et pro-hongroise, Vannutelli Rey se rallia cependant aisément à la solution proposée, qui fut donc inscrite dans le traité de Saint-Germain-en-Laye. Le comité conseillait par ailleurs au Conseil suprême de ne pas inscrire dans le traité le principe d'un plébiscite, malgré la proposition qu'avaient faite les Autrichiens : « Le caractère ethnique et le sentiment national des populations recommandent trop nettement le

¹¹ Manfred F. Boemeke *et al.* (dir.), *The Treaty of Versailles : A Reassessment After 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Georges-Henri Soutou, *La Grande illusion. Quand la France perdait la paix, 1914-1920*, Paris, Tallandier, 2015, p. 302-351.

¹² MAE, Papiers Tardieu, vol. 325, Épreuve du projet de traité avec l'Autriche communiqué aux puissances alliées et associées lors de la séance plénière du 31 mai 1919.

¹³ Karl R. Stadler, *The Birth of the Austrian Republic, 1918-1921*, Leyden, Sijthoff, 1966, p. 130.

¹⁴ MAE, Papiers Tardieu, vol. 335, Procès-verbal du comité de réponse aux notes autrichiennes concernant les clauses territoriales, séance n° 3, 3 juillet 1919.

rattachement à l'Autriche pour que les Puissances alliées et associées croient nécessaire de recourir à un plébiscite ou, en tout cas, de participer à l'organisation et à la surveillance de cette consultation, si l'Autriche devait y procéder¹⁵. » La tendance était de laisser Hongrois et Autrichiens négocier ultérieurement la signature des traités, dans le cadre défini par ceux-ci.

De manière cohérente, des dispositions similaires furent inscrites dans le traité de Trianon, pendant qu'on ménageait différentes possibilités de négociations. La lettre d'envoi qui accompagna la remise des conditions de paix le 6 mai 1920 laissait la possibilité aux commissions de délimitation des frontières hongroises d'adresser au Conseil de la SDN un rapport à partir duquel le Conseil pourrait proposer une solution amiable¹⁶ ; le gouvernement français déclara qu'il était prêt à offrir ses bons offices à toute tentative d'accord amiable bilatéral entre la Hongrie et ses voisins¹⁷ ; du côté italien, une rectification de la frontière du Burgenland était favorablement envisagée dans le cadre de la « politique de double amitié » menée par Rome entre l'Autriche et la Hongrie¹⁸. Un télégramme de Carlo Sforza, alors ministre des Affaires étrangères, évoquait des contacts précis pris pour une révision de la frontière austro-hongroise afin de pacifier l'Europe centrale¹⁹ et, bien avant l'automne 1921, l'Italie avait déjà proposé sa médiation²⁰. Cette position italienne se comprend dans un contexte local où les bandes armées commençaient à contester violemment la cession du Burgenland, et dans un contexte diplomatique où la Hongrie conditionnait le transfert du territoire à l'évacuation par les troupes serbes de la partie de la Baranya restée hongroise, notamment de la ville de Pécs²¹, ce qui correspondait à l'objectif italien de limiter les gains territoriaux du nouveau royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Il serait néanmoins erroné de considérer que la diplomatie italienne était disposée à abandonner les stipulations des traités pour construire une alliance révisionniste italo-hongroise. La Conférence des ambassadeurs précisa bien en janvier 1921 que la lettre d'envoi n'avait pas de caractère suspensif et que le transfert des comitats à l'Autriche devait avoir lieu²². L'application des traités de paix était envisagée en deux temps : le respect du droit et l'exécution des traités devait prévaloir, mais dans un second temps la négociation était possible. Français et Italiens étaient sur ces points d'accord. Le 18 février 1921, Briand signifiait au haut-commissaire français en Hongrie que des accords ne pourraient intervenir entre « les anciens

¹⁵ *Ibid.*, Annexe au procès-verbal de la séance n° 8, 14 août 1919.

¹⁶ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Hongrie, vol. 46, télégramme circulaire de Maurice Paléologue, Paris, 22 juin 1920.

¹⁷ *Documents diplomatiques français*, 1920, t. III, doc. 439, Note de la direction des Affaires politiques et commerciales au sujet de la politique française en Hongrie, 15 janvier 1921.

¹⁸ ASMAE, Affaires politiques 1919-1930, Autriche, vol. 819, fasc. « Trattative fra Austria e Ungheria per il riavvicinamento dei due popoli a mezzo dell'Italia, prima fase », télégramme secret n° 437 de Tomasi della Torretta, ministre italien auprès de la République d'Autriche, Vienne, 4 septembre 1920, et télégrammes secrets n° 953 et 954 de Cerruti, haut-commissaire italien en Hongrie, Budapest, 13 septembre 1920.

¹⁹ *Ibid.*, télégramme n° 1382 de Sforza aux légations à Vienne et à Budapest, Rome, 24 novembre 1920.

²⁰ *Ibid.*, fasc. « Trattative fra Austria e Ungheria per il riavvicinamento dei due popoli a mezzo dell'Italia, seconda fase », télégramme très secret n° 31 de Castagneto, Budapest, 14 janvier 1921.

²¹ Karl R. Stadler, *The Birth of the Austrian Republic*, op. cit., p. 137.

²² MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 87, Résolution de la Conférence des ambassadeurs, séance du 17 janvier 1921.

ennemis et les nouveaux États alliés » qu'une fois les traités exécutés²³. De leur côté, les diplomates italiens firent savoir aux Hongrois que les comitats devaient être cédés à l'Autriche, conformément aux traités et dans l'intérêt de la paix européenne²⁴. La politique générale menée par l'Italie en Europe centrale restait une politique de collaboration dans une perspective anti-Habsbourg, qui consistait à prôner l'exécution des traités tout en obtenant de la Tchécoslovaquie et du royaume yougoslave qu'ils retiennent leurs coups contre la Hongrie.

La cession des comitats à l'Autriche devait intervenir un mois après l'entrée en vigueur du traité de Trianon, effective le 26 juillet 1921. Or, le printemps 1921 avait vu en Autriche des manifestations favorables à l'Anschluss et le développement d'une propagande pangermaniste qui se félicitait du rattachement du Burgenland à une « Grande Allemagne²⁵ ». Dans ce contexte, des voix critiques s'élevèrent en France : *Le Temps* estimait « absurde d'exiger, au profit de l'Autriche, l'exécution intégrale et immédiate du traité de Trianon » et appelait les alliés de la France à prendre leurs responsabilités : « C'est l'Italie, c'est la Petite Entente [...] qui sont touchées en premier lieu par l'évolution si grave du problème autrichien. [...] Nous ne pouvons, en ce qui nous concerne, que nous tenir aux côtés de nos alliés et leur laisser le soin de parler les premiers²⁶. »

Depuis Budapest, le général Hamelin offrait des analyses tout à fait similaires en soulignant l'inopportunité du transfert, la nécessité d'associer plus étroitement l'Italie à la résolution de l'affaire et le risque de renforcer à terme l'Allemagne²⁷. Le chef de la mission militaire française à Budapest se louait par ailleurs de l'attitude loyale d'exécution du traité par le gouvernement hongrois, là où Della Torretta était beaucoup plus critique d'un gouvernement accusé d'encourager les milices²⁸. Si les diplomates français restèrent prudents, ils esquissèrent une possibilité d'évolution, ainsi formulée dans une note à l'intention du ministre :

On peut, il est vrai, se demander si, en présence des manifestations annexionnistes d'Autriche, il ne serait pas opportun de proposer à la Conférence des ambassadeurs de notifier au gouvernement autrichien qu'il ne peut réclamer l'exécution du traité en ce qui concerne les comitats, que si lui-même l'exécute en s'opposant aux démonstrations plébiscitaires favorables à l'Anschluss. Mais c'est là une question qui ne regarde que les puissances et aucune promesse, semble-t-il, ne peut être faite à cet égard à la Hongrie. [...] De même, pour la protection des autorités hongroises, [...] tout ce que peuvent faire les Alliés, c'est de signaler amicalement la situation des Hongrois aux

²³ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Hongrie, vol. 60, dépêche confidentielle n° 97 d'Aristide Briand à Fouchet, Paris, 18 février 1921.

²⁴ Archivio centrale dello Stato (désormais ACS), Présidence du Conseil des ministres, Première Guerre mondiale, vol. 260 bis, télégramme chiffré n° 151 de Bordonaro, Prague, 1^{er} juin 1921.

²⁵ Cette propagande prenait notamment la forme de cartes représentant le territoire allemand renforcé du territoire autrichien et du Burgenland et de cartes postales accompagnées de poèmes éloquentes : « Le drapeau allemand sur Œdenburg / Est une consolation pour les cœurs allemands dans la nuit sombre ! / Mûris, avenir ! au cours des temps / Bientôt tu brilleras en gerbes entières ! ». Voir : Anonyme, *La Question de la Hongrie occidentale, résultat de la propagande pangermaniste*, 1921, 15 p. (La Contemporaine, Nanterre, O / 22554) ; SHD, 7N 2885, rapport du général Hamelin, annexe n° 5, Budapest, 1^{er} mai 1921.

²⁶ « Bulletin du jour. La crise autrichienne », *Le Temps*, 4 juin 1921.

²⁷ SHD, 7N 2885, rapport du général Hamelin, Budapest, 1^{er} août 1921.

²⁸ ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 8, fasc. « Evacuazione Burgenland », télégramme n° 110 de Della Torretta à Bonin Longare, ambassadeur de France à Paris, Rome, 26 septembre 1921.

petits Alliés, mais sans que leur démarche prenne l'aspect d'une intervention en faveur d'un ennemi²⁹.

Contrairement à des interprétations très négatives de la révision des traités consistant à souligner la pusillanimité des Alliés³⁰, la crainte de l'Anschluss fut donc bien la première raison pour laquelle les vainqueurs, au premier rang desquels la France, envisagèrent une révision de la frontière austro-hongroise. Elle apparaissait par ailleurs d'autant plus nécessaire que l'agitation ne fit que croître au cours de l'été 1921 et fut surtout renforcée par l'arrivée dans les comitats de milices hongroises violentes, constituées d'anciens officiers et dirigées par des hommes en délicatesse avec le gouvernement hongrois : Pál Pronay avait ainsi dû s'éloigner de Budapest après le meurtre d'un policier en novembre 1920³¹. Les bandes armées irrégulières eurent tôt fait de chasser la gendarmerie autrichienne après les premières opérations de transfert³². Or, les officiers alliés présents sur place clamaient qu'ils ne disposaient que de moyens restreints³³. Ils étaient par ailleurs unanimement réticents à faire appel à des troupes tchécoslovaques ou yougoslaves pour maintenir l'ordre³⁴. Les militaires sur le terrain œuvrèrent donc pour une solution rapide. Déjà l'année précédente, le général Hamelin avait souligné le manque de fluidité dans les relations entre la Commission militaire interalliée de Sopron et la Conférence des ambassadeurs et insisté sur le fait que les militaires sur le terrain ne pouvaient pas en permanence embarrasser la Conférence de « questions insolubles à Paris », auxquelles ils ne recevaient « généralement pas de réponse³⁵ ». Au plus fort de la crise, avant la médiation italienne, cela atteignit un point tel que les généraux crurent bon de se tourner directement vers les diplomates en poste à Budapest pour trouver une « solution [...] d'ordre politique³⁶ ». Ce sont les généraux alliés présents en Hongrie qui suggérèrent le partage du territoire et la cession de Sopron à la Hongrie : dès le 21 septembre, le général Hamelin formulait cette solution, qui fut finalement adoptée par le protocole de Venise³⁷. La réflexion sur la révision possible se développa donc de manière concomitante à une réflexion sur la pacification nécessaire de cette

²⁹ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Hongrie, vol. 61, note de Peretti della Rocca, directeur des Affaires politiques et commerciales au Quai d'Orsay, « Visite du comte Teleki », 6 juin 1921.

³⁰ C'est l'interprétation qui fut livrée par Karl R. Stadler, *The Birth of the Austrian Republic*, *op. cit.*, p. 138 : « [The generals] meekly yielded to Hungarian force ; altogether, they gave an exhibition of unprincipled appeasement which makes this one of the most humiliating episodes in the history of the peace settlement ».

³¹ Béla Bodó, « Paramilitary Violence in Hungary After the First World War », *East European Quarterly*, vol. XXXVIII, n° 2, juin 2004, p. 129-172.

³² Sur l'échec du transfert, voir Bruno Hamard, « Le transfert du Burgenland à l'Autriche », *art. cit.*, p. 292-293.

³³ ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 8, fasc. « Evacuazione Burgenland », dépêche reçue n° 1970 du colonel Tappi, chef de la section italienne du Comité militaire allié, à l'ambassade d'Italie en France, Paris, 24 septembre 1921 ; SHD, 7N 2885, rapport du général Hamelin, Budapest, 1^{er} août 1921 ; *ibid.*, annexe n° 26, copie d'un télégramme chiffré du général Ferrario, chef de la Commission militaire interalliée de Sopron, Sopron, 29 août 1921.

³⁴ Pour la France : SHD, 7N 2885, rapport du général Hamelin, Budapest, 1^{er} août 1921. Pour l'Italie : ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 8, fasc. « Evacuazione Burgenland », télégramme n° 704 de Della Torretta, Rome, 20 septembre 1921.

³⁵ SHD, 7N 2885, rapport du général Hamelin, Budapest, 1^{er} juin 1920.

³⁶ SHD, 7N 2886, 2^e partie du rapport d'ensemble du général Hamelin, Sopron, 14 octobre 1921.

³⁷ SHD, 7N 2886, pièce annexe n° 66, copie des télégrammes chiffrés n° 45 et 46 du général Hamelin, Sopron, 21 septembre 1921.

région. La révision assumait un caractère rationnel et stratégique : le maintien de l'équilibre et les craintes parallèles de l'Anschluss et d'une restauration des Habsbourg en Hongrie incitaient à ne pas favoriser un des deux États sur l'autre et à utiliser les possibilités d'aménagements laissées par les traités.

Compte tenu de l'insistance autrichienne à obtenir les frontières garanties par les traités, qui laissait mal augurer d'une négociation amiable³⁸, les garants des traités durent imposer la négociation et se résoudre à prendre en charge un plébiscite. Poussée par la France et par sa propre politique telle qu'elle la développait depuis 1920 en Europe centrale, appuyée par la Conférence des ambassadeurs³⁹, l'Italie proposa alors sa médiation pour une négociation amiable entre Vienne et Budapest. Cela aboutit à la signature, le 13 octobre 1921, du protocole de Venise, qui prévoyait le transfert de la plus grande partie du Burgenland à l'Autriche et la tenue dans le district de Sopron d'un plébiscite afin de déterminer le vœu de la population. La commission militaire interalliée qui avait été nommée à la fin de juillet 1921⁴⁰ pour assurer le transfert du territoire était chargée par la Conférence des ambassadeurs de l'organisation du transfert et du plébiscite⁴¹.

Insertion de la carte n°1. Légende : Carte annexée au protocole de Venise du 13 octobre 1921, Archives des Nations Unies, Société des Nations, Secrétariat, Section politique (1919-1946), R599-R600/11/19584, ©Freytag-Berndt und Artaria KG, 1230 Vienna, Austria,

Il y avait une certaine unanimité pour considérer que le pourrissement de la situation comportait de plus grands dangers qu'une solution, même un peu hardie. Edvard Beneš, ministre des Affaires étrangères de la République tchécoslovaque, dressait un portrait saisissant de la situation :

On rassemble des milliers d'anciens soldats hongrois, de francs-tireurs et de bandes de gens dont le caractère est difficile à définir ; on essaie de faire des batailles régulières contre ceux qui veulent établir l'ordre et appliquer les traités, on poursuit les gens, on applique le régime de terreur et, suivant nos renseignements, on ne cède même pas devant les assassinats.

Il appelait la Conférence à « en finir le plus vite possible », sans pour autant encourager l'idée qu'on pourrait « sans une punition juste et équitable vider les engagements internationaux, entreprendre des actions contraires au droit international et saboter impunément l'application

³⁸ Archives des Nations unies, Société des Nations (désormais ASDN), Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 593, copie de la lettre adressée par les principaux chefs de partis autrichiens au Conseil de la SDN, Vienne, 16 septembre 1921.

³⁹ MAE, CPC 1918-1940, série Y, vol. 432, résolution de la Conférence des ambassadeurs, 8 octobre 1921.

⁴⁰ Elle était composée du général italien Carlo Antonio Ferrario (président), du général français Jules Hamelin, du général britannique Reginald Gorton.

⁴¹ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 90, texte du protocole de Venise du 13 octobre 1921.

des traités de paix⁴² ». Della Torretta défendit la médiation italienne à la lumière des exigences de Beneš, faisant du protocole de Venise un adjuvant des traités de paix :

Il est exclu, de manière absolue, que le compromis de Venise puisse servir à la Hongrie de prétexte et d'occasion pour lancer une politique de révision des traités. C'est au contraire la ferme intention de l'Italie, qui concorde en cela avec celle des alliés, que la clôture de cette question aboutisse, de la manière la plus rapide possible, à l'exécution du traité de Trianon⁴³.

Il aurait bien sûr été possible de mettre en œuvre les modalités de négociation à l'amiable rendues possibles par les traités, mais même Raymond Poincaré défendit *a posteriori* le protocole de Venise pour régler rapidement une question épineuse sans recourir à la procédure plus lente initialement prévue⁴⁴.

LA PACIFICATION ET LE PLEBISCITE : ASSEOIR LA REVISION PAR LE RETABLISSEMENT DE L'ORDRE ET LA CONSULTATION POPULAIRE

Les discussions préalables au protocole de Venise avaient acté que le plébiscite concernerait la ville de Sopron et la campagne alentour et que le vote de la ville précéderait celui de la campagne, au motif que cette dernière était plus susceptible de voter pour l'Autriche. Cette demande hongroise fut agréée par Della Torretta, « eu égard au fait que le but de la transaction [était] précisément celui de permettre que la ville d'Edenburg demeure hongroise⁴⁵ ». Les modalités du plébiscite en orientaient le résultat et faisaient apparaître ce dernier, non pas tant comme un moyen pour déterminer une frontière que comme un outil de pacification qui permettait, par la consultation populaire, de mettre en avant la volonté générale contre l'action des bandes armées. Un délai très court de huit jours était prévu entre la déclaration de pacification du territoire et la tenue du plébiscite, ce qui renforce l'idée que le plébiscite même devait participer à la pacification des esprits.

Le protocole de Venise prévoyait les mesures de pacification à mettre en place, qui alliaient contraintes et horizon de la réconciliation : dépôt des armes par les insurgés, départ du territoire des non-résidents, censure, menace de mesures judiciaires pour les rebelles, mais aussi amnistie politique pour les infractions commises depuis la fin du mois d'août. Mais ces mesures furent dans un premier temps inopérantes. Les bandes armées renforcèrent leurs effectifs, qui à

⁴² ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 593, copie de la lettre d'Edvard Beneš à Jules Cambon, président de la Conférence des ambassadeurs, 12 septembre 1921.

⁴³ ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 10, fasc. « Burgenland – Plebiscito – Sopron », télégramme n° 1718 de Della Torretta, Rome, 30 octobre 1921.

⁴⁴ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 93, télégramme chiffré au départ de Raymond Poincaré, Paris, 12 mars 1922.

⁴⁵ ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 8, fasc. « Evacuazione Burgenland », « Mémoire concernant l'échange de vues entre les gouvernements autrichien et hongrois sur la question du Burgenland ainsi que la manière de voir du marquis Della Torretta à ce sujet », 30 septembre 1921.

l'automne 1921 atteignirent environ 5 000 miliciens⁴⁶. Du 4 octobre au 5 novembre, Pál Pronay fonda un État indépendant, l'État du Banat de la Leitha, ce qui, bien que relevant d'un acte désespéré, ajouta à la confusion⁴⁷. La venue de l'ex-empereur Charles à Sopron le 21 octobre 1921 renforça les craintes autrichiennes sur l'impartialité du plébiscite et, dans ces conditions, l'Autriche refusa de ratifier le protocole. L'ensemble du territoire resta donc dans un premier temps sous l'autorité des généraux alliés, qui étaient débordés. Subsistait un risque de déflagration en Europe centrale, puisque les Yougoslaves se déclaraient prêts à intervenir au cas où les bandes hongroises, accusées d'avoir assassiné des Serbes de la Baranya, demeureraient⁴⁸. Même lorsque, à partir du 6 novembre, le gouvernement hongrois obtint des bandes armées l'évacuation des poches qu'elles tenaient, les conditions pour tenir le plébiscite n'étaient pas réunies. Si Della Torretta estimait inutile d'envoyer des troupes en renfort, puisque l'armée hongroise tenait son engagement de ramener l'ordre⁴⁹, Lefèvre-Pontalis invitait de son côté à ne pas « se payer d'apparences »⁵⁰. Le baron d'Eichhoff, ambassadeur de la République d'Autriche à Paris, insistait auprès de la Conférence afin qu'elle envoyât des troupes alliées⁵¹ : tant que des troupes hongroises subsistaient dans le district de Sopron, l'Autriche considérait le plébiscite comme un simulacre. La commission des généraux de Sopron avait en effet, à cause du refus de l'Autriche d'assurer l'ordre aux risques et périls de sa gendarmerie, dû compter sur une des bandes armées, le bataillon Ostenburg, pour maintenir l'ordre dans la moitié orientale du Burgenland⁵². Or, son chef rallia le roi Charles lors de sa tentative de restauration quelques semaines plus tard. Diplomates comme généraux en poste en Hongrie insistaient donc pour que les Alliés affirment leur autorité⁵³. La solution ne se débloqua, sur le plan diplomatique, que lorsque le gouvernement autrichien accepta, le 30 novembre, de faire ratifier le protocole de Venise et, sur le plan militaire, lorsque 450 soldats furent prélevés sur les troupes d'occupation de Haute-Silésie⁵⁴.

Dans ces conditions, la commission présidée par le général italien Ferrario décida d'émettre sa déclaration de pacification pour le territoire plébiscitaire le 3 décembre⁵⁵. Depuis Vienne, Lefèvre-Pontalis s'employa à démontrer que les conditions n'étaient pas réunies pour

⁴⁶ Béla Bodó, « The White Terror in Hungary, 1919-1921 : the Social Worlds of Paramilitary Groups », *Austrian History Yearbook*, vol. 42, avril 2011, p. 133-163, sp. p. 141.

⁴⁷ Béla Bodó, « Paramilitary Violence in Hungary After the First World War », art. cit.

⁴⁸ ASMAE, Conférence de la Paix, Délégation italienne à Paris, vol. 8, fasc. « Evacuazione Burgenland », télégramme au départ de Della Torretta, Rome, 29 octobre 1921.

⁴⁹ *Ibid.*, vol. 10, fasc. « Burgenland – Plebiscito – Sopron », télégrammes au départ n° 1787 et n° 1817 de Della Torretta, Rome, 7 et 10 novembre 1921.

⁵⁰ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 91, dépêche n° 219 de Lefèvre-Pontalis, 9 novembre 1921.

⁵¹ *Ibid.*, lettre du baron d'Eichhoff à Jules Cambon, Paris, 17 novembre 1921.

⁵² *Ibid.*, copie du rapport n° 3 « Sur les événements de la Hongrie occidentale du 23 septembre au 4 octobre », signé du général Ferrario, président de la Commission des généraux alliés de Sopron, s.d. Une carte annexée au rapport d'ensemble du général Hamelin matérialise la « zone Ostenburg » : SHD, 7N 2886, rapport, 17 septembre 1921.

⁵³ *Ibid.*, télégramme déchiffré n° 358 de Doucet, Budapest, 25 novembre 1921.

⁵⁴ MAE, CPC 1918-1940, série Y, vol. 432, résolution de la Conférence des ambassadeurs, 2 décembre 1921.

⁵⁵ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 92, pièce annexe n° 148, télégramme chiffré signé du général Ferrario, au général Hamelin, transmis à la Conférence des ambassadeurs, 3 décembre 1921.

assurer la validité de la consultation électorale et à influencer la Conférence des ambassadeurs pour qu'elle repoussât le vote⁵⁶. Il rencontra un certain succès, puisque Philippe Berthelot télégraphia à Hamelin de repousser le plébiscite de quelques jours⁵⁷. Néanmoins, la commission maintint le plébiscite aux dates prévues du 14 et du 16 décembre, car elle comptait sur l'arrivée des troupes alliées pour calmer les esprits, au moins de manière passagère, et était par ailleurs persuadée que tenir le plébiscite était un préalable à une pacification véritable, et pas sa suite⁵⁸. Le général Hamelin souligna l'efficacité du travail fourni par les généraux alliés de Sopron et le calme dans lequel le plébiscite se déroula⁵⁹ : si les germes de troubles n'étaient pas écartés, les généraux surent néanmoins choisir le moment opportun. Le taux de participation s'éleva à 90 % ; 57 % des suffrages exprimés allèrent à la Hongrie, 43 % à l'Autriche, avec une certaine différence entre la ville de Sopron, qui vota à 64 % pour la Hongrie, et les campagnes où une légère majorité (55 %) se dégagna en faveur de l'Autriche⁶⁰. Au motif que la pacification n'était qu'un leurre, le gouvernement autrichien contesta les résultats auprès de la Conférence des ambassadeurs⁶¹ qui l'enjoignit d'accepter l'issue du plébiscite, qu'elle avait finalement choisi de valider⁶². Le 1^{er} janvier 1922, le transfert du territoire à la Hongrie eut lieu et les généraux alliés, avant de quitter Sopron, défilèrent dans les rues de la ville pour bien marquer que les exécuteurs de la révision étaient également les artisans de la pacification⁶³.

Insertion de la photographie n°1. Légende : Défilé des généraux de la commission militaire interalliée de Sopron dans les rues de la ville, 1^{er} janvier 1922. Sont présents le général Ferrario (président de la commission, représentant de l'Italie), le général Guillaume (Hongrie), le général Hamelin (France), le général Gorton (Grande-Bretagne). Archives du ministère français des Affaires étrangères, Correspondance politique et commerciale 1918-1940, Série Z – Europe, Autriche, volume 93, pièce annexe n°202 à la 6^{ème} partie du rapport sur le transfert de la Hongrie occidentale à l'Autriche, général Hamelin, chef de la mission militaire française en Hongrie, 1^{er} février 1922.

Le général Guillaume, délégué hongrois auprès des généraux alliés, participa à la parade tandis que le délégué autrichien, qui ne figure pas sur les photographies de l'événement, refusa de s'y associer. La révision n'était donc pas unanimement acceptée, y compris du côté hongrois. Lors d'un débat parlementaire le comte Szigay reprocha au gouvernement d'avoir pris pour base de la révision le traité de Trianon au lieu de la force armée. À ses yeux la révision ne suffisait pas et ses modalités devaient s'inscrire dans une remise en cause de l'ordre même des

⁵⁶ *Ibid.*, dépêche n° 239 de Lefèvre-Pontalis, Vienne, 14 décembre 1921.

⁵⁷ *Ibid.*, télégrammes à chiffrer « extrême urgence » de Philippe Berthelot au général Hamelin, Paris, 12 décembre 1921.

⁵⁸ *Ibid.*, télégrammes chiffrés n° 383 et 384 de Doucet, Budapest, 18 décembre 1921.

⁵⁹ SHD, 7N 2886, 6^e partie du rapport d'ensemble du général Hamelin, Sopron, 1^{er} février 1922.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 92, lettre du baron d'Eichhoff à Aristide Briand, Paris, 20 décembre 1921.

⁶² MAE, CPC 1918-1940, série Y, vol. 432, résolution de la Conférence des ambassadeurs, 28 décembre 1921.

⁶³ SHD, 7N 2886, photographie, 6^e partie du rapport d'ensemble du général Hamelin, pièce annexe n° 202.

traités⁶⁴. Quant aux généraux qui avaient été les artisans du transfert et du plébiscite, les subtilités de la situation les avaient sans doute mis à rude épreuve. Dix ans plus tard, le général Ferrario voulut publier une étude sur le plébiscite de Sopron, mais se vit refuser l'autorisation de le faire par sa hiérarchie : « Du point de vue politique, on ne sait pas, à la lecture de l'étude, si l'auteur prend parti pour l'Autriche ou pour la Hongrie. [...] En conclusion, elle ne permet pas de comprendre qui a eu tort ou raison⁶⁵. » Le plébiscite de Sopron avait tâché de ménager des intérêts compliqués et pouvait en effet brouiller le message sur l'application des traités. Les travaux de la commission de délimitation de la frontière austro-hongroise, installée suite à la validation des résultats du plébiscite, fournirent ainsi une occasion aux Hongrois de réclamer des révisions supplémentaires quoique mineures, et aux vainqueurs de préciser la signification qu'ils accordaient au processus de révision.

LA POURSUITE D'UNE REVISION CONTROLEE APRES LE PLEBISCITE

Dès les premiers jours de 1922, la Hongrie réclama une révision supplémentaire en jouant sur la multiplicité des textes encadrant le tracé des frontières. En effet, le traité de paix et l'instruction complémentaire du 20 juillet 1920 à l'intention des commissions de délimitation laissaient la possibilité à ces dernières d'examiner des demandes de modification de frontières. Budapest s'en prévalut pour réclamer une douzaine de communes échelonnées le long de la frontière avec l'Autriche, notamment Pamhagen, Liebing, Leka ainsi que des communes de la vallée de la Pinka, sans oublier un petit territoire comportant une extension du gisement de charbon de Brennberg, au sud-ouest de Sopron.

Cette réclamation rencontra l'opposition de l'Autriche, qui estimait que le protocole de Venise valait déjà transaction et condamna comme illusoire l'apaisement entre les deux pays que la révision de la frontière était censée encourager. Budapest argumenta de son côté que, les habitants de ces communes n'ayant pas été consultés par le plébiscite, le cas relevait du traité⁶⁶. Faut d'accord, les requêtes hongroises étaient donc de nature à entraîner un recours devant le Conseil de la SDN, conformément aux traités de paix et à la lettre d'envoi du 6 mai 1920.

La SDN était restée jusque-là en retrait du processus : en décembre 1921 la position officielle était que la SDN n'était « en aucun cas concernée » par le plébiscite de Sopron, qui relevait de la compétence exclusive de la Conférence des ambassadeurs⁶⁷. Une correspondance entre Paul Mantoux, directeur de la Section politique du Secrétariat, et René Massigli, alors secrétaire général de la Conférence des ambassadeurs, met en évidence les tâtonnements qui entourèrent la révision de la frontière austro-hongroise. La Section politique n'avait pas connaissance des instructions adressées aux commissions de délimitation et Paul Mantoux dut

⁶⁴ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 93, dépêche de Doulcet, Budapest, 27 janvier 1922.

⁶⁵ Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, Studi particolari, vol. 25, fasc. 20, mémoire du chef du Département historique pour le chef d'état-major de l'armée, Rome, 21 septembre 1932.

⁶⁶ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 93, mémoire du baron d'Eichhoff adressé à Jules Cambon, Paris, 2 mars 1922.

⁶⁷ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599, réponse de Paul Mantoux à Mme Cornett Ashby, secrétaire de l'*International Women Suffrage Alliance*, Genève, 10 décembre 1921.

demander à René Massigli communication de ces textes afin que le Conseil de la SDN fût en situation de délibérer s'il était saisi de l'affaire⁶⁸. La discussion juridique fit alors intervenir des textes différents, traité de Trianon, lettre d'envoi du 6 mai 1920, instructions aux commissions de délimitation du 22 juillet 1920 et du 3 juin 1921 (ces dernières concernant les territoires soumis à plébiscite), protocole de Venise, qui n'étaient pas toujours cohérents entre eux. Au mois de juin 1922 par exemple s'engagea un débat entre Autrichiens et Hongrois sur la question de savoir si la SDN avait été saisie en vertu du protocole de Venise, ou bien de son pacte, intégré dans les traités de paix. L'enjeu pour la délégation autrichienne était que, si l'article 15 du pacte revenait à recommander que l'avis du Conseil fût approuvé par l'unanimité de ses membres, le protocole de Venise restait silencieux sur cette question⁶⁹. La complexité de l'architecture globale du règlement de la paix risquait ainsi de nuire à la lisibilité et à la compréhension politique des traités de paix qui en étaient la partie la plus essentielle.

La commission de délimitation choisit de prendre en compte les revendications hongroises, sans s'en tenir à la ligne fixée par le protocole de Venise, et ce sur la base de plusieurs critères qui montrent une réelle attention des acteurs de terrain à la vie quotidienne des populations et à la faisabilité des solutions proposées : adduction de l'eau, exploitation des mines, propriété des bois. Dans sa séance du 28 mars, la commission de délimitation prit acte du refus autrichien d'accepter les modifications qu'elle suggérait et choisit de recourir à l'arbitrage du Conseil de la SDN⁷⁰. L'Autriche contre-attaqua en brandissant le respect du droit comme nouvelle règle du jeu dans les relations internationales. Aux yeux de son gouvernement, la décision de la commission de délimitation ne pouvait s'appliquer à une modification de la frontière du territoire plébiscitaire, puisque la commission tirait avant tout son pouvoir des traités de paix et que les principes de délimitation qui y étaient établis ne pouvaient s'appliquer à une frontière qui n'avait été prévue dans aucun d'entre eux⁷¹. Mais les arguties juridiques présentaient un danger politique et risquaient, alors que le calme était revenu dans le Burgenland, de brouiller le message de la révision. La Conférence des ambassadeurs tâcha de rassurer les Autrichiens en assurant que ne serait retenue aucune revendication hongroise « qui serait de nature à remettre en question les bases mêmes de la ligne frontière définie par les traités⁷² ». La révision territoriale devait rester limitée et, si le Conseil de la SDN fut saisi, le Secrétariat général travailla néanmoins en concertation étroite avec la Conférence des ambassadeurs, à laquelle il subordonna complètement son action afin de garder sous contrôle

⁶⁸ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599, copie d'une lettre de Paul Mantoux à René Massigli, Genève, 16 mars 1922, et réponse de René Massigli à Paul Mantoux, Paris, 6 avril 1922.

⁶⁹ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 94, lettre du baron d'Eichhoff à Raymond Poincaré, ministre des Affaires Étrangères, Paris, 13 juin 1922.

⁷⁰ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599, copie d'une lettre de Kalmán Kanya à Eric Drummond, secrétaire général de la SDN, 13 avril 1922.

⁷¹ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599, lettre d'Emerich von Pflügl, représentant du gouvernement de la République d'Autriche auprès de la SDN, à Eric Drummond, Genève, 4 avril 1922.

⁷² MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 93, lettre de la Conférence des ambassadeurs au baron d'Eichhoff, Paris, 7 avril 1922.

le processus de révision⁷³ : la révision apparaissait comme une création continue, accompagnée par la SDN et encadrée par la Conférence des ambassadeurs. Si cette seconde étape dans le processus de révision fit renaître les bandes armées à l'instigation d'Ivan Hejjas⁷⁴, un des chefs de l'association nationaliste et anticommuniste dite « des Hongrois réveillés »⁷⁵, cette résurgence resta cependant sporadique, tandis que prenaient une place plus conséquente les outils censés exprimer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et propres à être pris en compte dans l'enceinte de la SDN, notamment les pétitions⁷⁶.

Suite au rapport présenté par Paul Hymans, le Conseil de la SDN décida de partager entre Autriche et Hongrie les communes disputées en se fondant sur une hiérarchie des critères de décision qui accordait plus d'importance aux échanges commerciaux et aux infrastructures routières qu'au critère linguistique⁷⁷, qui avait pourtant en 1919 servi à justifier l'attribution du territoire à l'Autriche. À la suite de cette décision « recommandée par le Conseil », les gouvernements autrichien et hongrois se mirent d'accord, avec l'approbation de la Commission de délimitation et de la Conférence des ambassadeurs, sur certaines rectifications de détail supplémentaires, en s'appuyant cette fois-ci sur les instructions du 22 juillet 1920. En réalité, la Conférence des ambassadeurs revenait ainsi sur l'attribution des communes concernées. Elle reprit également seule le dossier des mines de Brenneberg en décidant de les laisser à l'Autriche contre un accord d'exploitation commerciale passé entre Vienne et Budapest⁷⁸. Raymond Poincaré justifia l'absence de recours au Conseil de la SDN par l'accord des gouvernements autrichien et hongrois, l'unanimité obtenue au sein de la commission de délimitation, la faible ampleur des modifications et la nécessité de statuer rapidement, afin de clore enfin l'affaire⁷⁹. Il était essentiel, à l'issue de cette longue séquence de négociations, de garder le contrôle de la révision.

Dans le Burgenland, la révision procéda de la volonté même des garants de la paix, au croisement de considérations politiques : ne pas bouleverser la hiérarchie des puissances établie par le règlement de la paix en Europe centrale, et militaires : préserver l'autorité des vainqueurs face au défi représenté par les milices. Le protocole de Venise fit office d'opération de sauvetage des traités, d'appendice qui n'en démentait pas l'esprit. La révision de la frontière austro-hongroise fut par la suite placée de façon systématique sous le signe de l'exécution des

⁷³ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599, compte rendu de l'entretien entre Emerich von Pflügl et Eric Drummond, Genève, 13 avril 1922 ; MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 93, lettre d'Eric Drummond à Jules Cambon, Genève, 28 avril 1922.

⁷⁴ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 94, télégramme déchiffré n° 128 de Doucet, Budapest, 22 juillet 1922.

⁷⁵ Balázs Ablonczy, Bálint Ablonczy, « L'extrême droite en Hongrie. Racines, culture, espace », *Hérodote*, 2012/1 (n° 144), p. 38-59.

⁷⁶ Ces pétitions furent transmises en grand nombre au Conseil au cours de l'été 1922 : ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 599 et R 600.

⁷⁷ ASDN, Secrétariat (1919-1946), Section politique, R 600, « Décision recommandée par le Conseil », 19 septembre 1922.

⁷⁸ MAE, CPC 1918-1940, série Z-Europe, Autriche, vol. 94, lettre de Raymond Poincaré à Hevezy, chargé d'affaires de Hongrie en France, Paris, 7 février 1923.

⁷⁹ *Ibid.*, copie d'une lettre de Raymond Poincaré à Eric Drummond, Paris, 29 janvier 1923.

traités de paix et des textes annexes, afin de limiter la portée politique de cette révision. L'inscription de la révision dans le cadre des traités et du droit apparaît ainsi comme une tentative pour conjuguer la diplomatie comme adaptation au changement et le respect des traités comme socle du nouveau droit international. La révision était acceptée lorsqu'elle fonctionnait comme un instrument de pacification : elle était alors considérée comme un bienfait, contrairement au révisionnisme, entendu comme la contestation des traités dans leur ensemble, qui allait acquérir le statut de repoussoir politique.

La révision resta cependant l'affaire des vainqueurs, qui l'imposèrent aux vaincus autrichien et hongrois. La Société des Nations en fut un acteur parmi d'autres : dans cette affaire elle fit figure d'adjuvant de la Conférence des ambassadeurs plus qu'elle ne parut réellement s'emparer de la révision. La révision ne procéda pas non plus d'une entente austro-hongroise profonde : les gouvernements, même désireux d'apaiser leurs relations, avaient assez peu de marge politique face aux éléments nationalistes. L'érection à l'École polytechnique de Budapest d'un monument à la mémoire des membres des bandes armées tombés à l'automne 1921 et inauguré par Horthy le 8 novembre 1922, ainsi que la présence dans cette région de la *Frontkämpfervereinigung*, ou milice de protection des frontières, attestée encore en 1926 et 1927⁸⁰, indiquent que la révision n'installa pas tout de suite la paix dans les esprits. Cette révision hybride, dont le sens n'était pas clairement perceptible de manière univoque par tous les acteurs, fonctionna avant tout parce qu'elle fut en partie souhaitée par les vainqueurs et accompagnée par la SDN et qu'elle s'inscrivait pleinement dans la dimension évolutive des traités de paix.

⁸⁰ SHD, 7N 2706, rapport secret n°1283 du général Oudry, directeur de l'organe de liquidation des commissions de contrôle en Autriche, Vienne, 3 mars 1926 ; voir aussi Félix Kreissler, *De la révolution à l'annexion : l'Autriche de 1918 à 1938*, Paris, PUF, 1971, p. 201.