

La participation des juristes français à la conférence de la Paix de 1919

<http://expo-grande-guerre-biu-cujas.univ-paris1.fr/participation-des-juristes-aux-conferences/>

Dès la fin du conflit, les vainqueurs de la Première Guerre mondiale avaient souhaité donner une coloration juridique nouvelle à l'Europe qui devait apparaître sur les décombres des empires déchus. Clemenceau avait ainsi parlé de la création d'une « Europe de droit » qui devait être l'objectif ultime des Alliés au moment où ils allaient négocier la paix.

Dans cette optique, les Alliés ont dû avoir recours à des juristes, en particulier à des spécialistes du droit international dont les avis techniques ont été régulièrement sollicités aux fins d'expertise. Nous entendrons par juristes ceux qui par leur formation connaissent le droit, et de ce fait le pratiquent ou l'appliquent. Quelle marque ont imprimée les juristes français sur les négociations et les traités de paix ? Ont-ils eu un rôle simplement consultatif ou plus actif lors de la conférence de la Paix de 1919 ?

Radiographie des juristes présents à la Conférence

Il existait différentes catégories de « juristes » ou de spécialistes du droit au sein de la conférence de la Paix tant dans le cadre de la représentation française que dans les autres délégations alliées et associées. Les premiers juristes mobilisés pendant la guerre puis après étaient les jurisconsultes des ministères des Affaires étrangères. On peut citer dans ce premier groupe, parmi d'autres, les jurisconsultes français [Louis Renault](#) (qui meurt en 1918) et Henri Fromageot. Dans les autres délégations, on peut citer Cecil Hurst, le jurisconsulte du *Foreign office* britannique ainsi que son adjoint Herbert William Malkin. Il y avait également sir Gordon Hewart, *attorney general* et sir Ernest Pollock, *solicitor general* qui conseillaient le gouvernement et la couronne britannique en matière juridique. Les jurisconsultes étaient interrogés régulièrement sur l'ensemble des questions liées au droit de la guerre et de la paix : ainsi dès octobre 1918 Henri Fromageot fut consulté pour confirmer les règles applicables à la conclusion d'un armistice puis d'un traité de paix, les clauses possibles de l'un et de l'autre de même que leur implication juridique. À cet égard, les juristes français considèrent que nombre de clauses de natures différentes pouvaient y être insérées ; tout dépendait du « degré de victoire ». Ils furent également mis à contribution pour éclairer l'échange de notes mené entre d'un côté le président Wilson et de l'autre le gouvernement allemand à partir du 4 octobre 1918 qui portait à la fois sur la conclusion possible d'un armistice et sur la future paix. En effet, Berlin avait proposé de conclure une cessation des hostilités en prenant soin de se mettre d'accord avec les vainqueurs sur la base de la future paix, c'est-à-dire sur les principes contenus dans les discours du président Wilson de l'année 1918, à commencer par celui des quatorze points. Les dirigeants français et britannique eurent bien du mal à accepter ces principes qui pouvaient à bien des égards gêner les ambitions de Paris et de Londres en matière de buts de guerre. À la suite d'après discussions, les Alliés acceptèrent les principes wilsoniens amendés de deux points : les Britanniques conservaient leur définition restrictive de la liberté des mers tandis que les Français intégraient à la base de la paix le principe des réparations. Cet « accord préarmistice » devait donner à la « sortie de guerre » une coloration juridique, une base contractuelle entre vainqueurs et vaincus, un *pactum de contrahendo*, c'est-à-dire un traité fixant au préalable les domaines de la négociation de paix

future. Le problème fondamental réside dans la force juridique que chaque camp donna à cet accord : totale pour les Allemands, relative pour les vainqueurs qui ne vont jamais se sentir totalement liés par lui.

Les professeurs de droit public constituèrent la deuxième catégorie de juristes présents à la conférence de la Paix. Ils y exercèrent le plus souvent le rôle de « délégués, conseillers ou experts techniques » censés fournir des renseignements aux plénipotentiaires. Parmi eux, [Ferdinand Larnaude](#), doyen de la faculté de droit de Paris, Jules Basdevant, Charles Lyon-Caen, Gilbert Gidel (ces deux derniers plutôt spécialisés dans les questions économiques et financières) dans la délégation française, James Brown Scott dans la délégation américaine, Federico Cammeo de l'université de Bologne pour la délégation italienne, ou encore Sakutaro Tachi à l'université impériale de Tokyo et d'un nombre important (pas moins de neuf dans les « experts techniques ») de professeurs belges des universités de Louvain, Bruxelles, Liège ou encore Gand. La délégation serbe comptait un nombre également important de professeurs (six). Certains professeurs de droit cumulaient avec une fonction de jurisconsulte comme les français André Weiss ou [Albert de Geouffre de La Pradelle](#) (adjoint) ou de conseiller juridique de la République comme le brésilien Rodrigo Otávio, professeur à Rio.

Un dernier groupe de « professionnels du droit » fut présent à la Conférence. Il s'agissait des avocats comme le français Lyon, avocat à la cour d'appel de Paris (il y en avait quatre dans la délégation brésilienne) et des juges, comme le président Petit du tribunal de commerce de la Seine ou l'avocat général Bloch-Laroque à la cour d'appel de Paris. Les magistrats étaient plutôt représentés dans les délégations italienne (le conseiller à la Cour de cassation d'Amelio ou le juge Pilotti) et belge avec le premier président de la Cour de cassation Van Iseghem et le conseiller Remy à la Cour de cassation. Enfin, la délégation française ne comptait pas moins de cinq conseillers d'État et un conseiller à la Cour de cassation, ces deux institutions étant les juridictions les plus hautes dans l'ordre administratif et dans l'ordre judiciaire.

Rôle de conseil et d'expertise

Les juristes avaient déjà été utilisés pendant le conflit pour une action de conseil des décideurs politiques. Ainsi, au sortir de celui-ci, Clemenceau avait demandé des rapports précis à des juristes sollicités. Ainsi, en novembre 1918, il demanda au doyen de la faculté de droit de Paris, [Ferdinand Larnaude](#), ainsi qu'à [Albert de Geouffre de La Pradelle](#), un rapport sur la responsabilité pénale de l'empereur Guillaume II. Ce rapport concluait à cette dernière en application de la constitution allemande elle-même qui donnait au kaiser le droit de déclarer la guerre et le commandement de l'armée. Les légistes de la Couronne britannique, à la même époque, affirmaient la même chose en souhaitant un procès public pour le kaiser pour sa responsabilité dans le viol de la neutralité de la Belgique, la conduite de la guerre sous-marine et des crimes contre les lois et coutumes de la guerre. Ces juristes avaient donc été partie prenante de la « guerre du droit » dont se targuaient les Alliés contre les Empires centraux ; certains avaient même été membres de groupes de pression influents à l'instar de Ferdinand Larnaude avec le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre dont l'état d'esprit était tout tourné vers l'hostilité irréductible contre l'ancien ennemi allemand. Nous reviendrons sur cette tendance un peu plus tard. Preuve de l'importance du droit dans les futures négociations internationales, Clemenceau créa un comité consultatif juridique pour conseiller le gouvernement français dont il confia la présidence au doyen Larnaude.

Une fois la conférence ouverte, les experts furent utilisés par les délégations comme « experts » ou

« délégué technique » pendant la conférence de la Paix. Les « délégués techniques » avaient la possibilité, selon l'article 3 du règlement de la Conférence, de « fournir les renseignements qui leur seraient demandés » au cours des séances, de parfois y prendre la parole et, selon l'article 13, avec l'agrément de la Conférence, de « présenter directement des explications techniques sur telle question particulière ». Cette dernière faculté pouvait donner lieu à la constitution d'un comité d'experts « avec mission de présenter un rapport et de proposer des solutions ». Leur rôle devint en réalité plus profond dans les commissions techniques qui furent créés au fur et à mesure de la Conférence pour s'occuper de thématiques plus précises. Trois commissions principales firent intervenir plus particulièrement les juristes : la Commission de la Société des Nations, la Commission de la responsabilité des auteurs de la guerre et des sanctions, et, enfin, la Commission des ports, voies d'eau et ferrées.

Ces trois commissions avaient été créées par la Conférence en assemblée plénière à la fin janvier 1919. La Commission de la SdN était très particulière à bien des égards : la présence du président Wilson en son sein lui donnait une coloration très particulière et un pouvoir plus important que celui des autres organes similaires. Néanmoins, Wilson, lui-même universitaire de formation, appréciait la cohabitation avec d'autres experts et les discussions dans cet organe, reflétaient bien la liberté de ton de chacun des membres. Parfois même, les juristes se permirent de « recadrer » les hommes politiques comme lorsque Wilson évoqua la « sanction de l'opinion publique » comme « plus utile que le jugement d'un tribunal ». Ferdinand Larnaude se permit de répondre : « l'opinion publique peut juger les grandes questions mieux qu'un tribunal, je le concède, mais les questions de droit, les questions d'interprétation sont au-dessus d'elle ». Tout bas, il aurait ajouté à l'endroit de son collègue Léon Bourgeois : « Dites-moi, mon ami, suis-je à la conférence de la Paix ou dans une maison de fous ? »

Ainsi, les juristes continuèrent à exercer aussi une fonction de conseil de leurs plénipotentiaires qui n'étaient pas forcément rompus à la chose juridique. Ils rédigèrent notes et rapports pour orienter ces décisions comme le firent par exemple, pour les Français, le jurisconsulte André Weiss sur les limites de l'article 16 du projet de pacte de la SdN comportant les sanctions contre un État recourant à la guerre sans respect pour les mécanismes de règlement pacifique des différends ou encore Jules Basdevant sur l'organisation politique de la SdN. Tout en apportant un savoir et une expertise juridiques, les deux juristes n'hésitèrent pas à prendre parti dans des questions éminemment politiques comme la composition du futur Conseil de la SdN ou l'effectivité des sanctions du pacte.

Au sein de la Commission de la SdN, les experts juristes intervinrent donc le plus souvent pour éclairer ce qui relevait de leur tradition juridique : par exemple, il y eut des débats sur la notion de *self-government* chère aux Britanniques alors que celle-ci n'était pas incluse dans le droit français. Les experts français mirent en avant également leur malaise devant la compétence accordée à une éventuelle cour de justice d'interpréter le futur pacte de la SdN ce qui était plutôt une prérogative du Parlement en droit français.

Rénovation du droit international

Mais le cœur de la discussion au sein de la commission et singulièrement entre juristes résidait dans le statut de la future organisation internationale que serait la SdN. Remettrait-elle en cause la souveraineté des États, créait-elle un « sur-État » pour reprendre l'expression utilisée par le doyen Larnaude ou serait-elle un simple traité international créant une organisation confédérale ? À cette époque, la perspective d'une création d'un super État avait peu de chances de recevoir l'appui des juristes internationalistes

attachés à ce que les États, acteurs principaux sur la scène internationale, restassent souverains. Néanmoins, nombre de juristes français avaient la ferme volonté de rénover le droit international car la Grande Guerre avait prouvé que de nouvelles règles internationales devaient être édictées pour éviter de futurs conflits et surtout le retour d'une hécatombe comme les sociétés belligérantes venaient de vivre. Il s'agissait de favoriser la paix par le droit. Comme l'a bien montré Peter Jackson, cet aspect était particulièrement important dans la diplomatie française pendant et après la Grande Guerre.

Pour ce faire, les experts français étaient prêts à abandonner le dogme de la souveraineté absolue des États dans une certaine mesure si cet objectif pouvait être atteint. Ce fut le cas du doyen Larnaude : « Cette idée de souveraineté absolue est, je crois, plus abstraite que réelle : en fait, les États depuis longtemps, consentent à des sacrifices de souveraineté. [...] Quand il s'agit d'instaurer un droit, allons jusqu'au bout, disons franchement que nous voulons créer ce droit et le substituer à l'ancien pour faire disparaître les guerres. »

Dans la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées, les juristes purent également renouveler le droit international en participant à l'élaboration de nouveaux statuts comme l'internationalisation de fleuves comme l'Elbe, l'Oder ou encore le Danube.

Cette même volonté de rénovation du droit des gens se ressentit dans l'action des juristes au sein de la Commission des responsabilités des auteurs de la guerre et des sanctions. Celle-ci était dirigée par Robert Lansing, le secrétaire d'État américain, par ailleurs avocat de profession, et les juristes y étaient assez nombreux. Contrairement à la Commission de la SdN, la moindre présence d'hommes politiques et de diplomates donnait plus de marge de manœuvre aux juristes. Les juristes français y promurent une petite révolution dans le statut des personnes physiques dans l'ordre international : ils souhaitaient que les personnes accusées de violations contre les lois et coutumes de la guerre fussent jugées non devant des tribunaux nationaux mais internationaux – entendez alliés à cette date. Les Français n'obtinrent que partiellement satisfaction puisque ces tribunaux ne devaient être mis en place que face à des accusés ayant porté atteinte à des ressortissants alliés de plusieurs nationalités (article 229 du traité de Versailles). En revanche, il obtint la création de ce tribunal pour juger le kaiser (art. 227).

Le droit au service d'une sanction de l'Allemagne

Cette mise en jugement contre le kaiser, les juristes français présents dans la Commission des responsabilités et des sanctions la souhaitaient contre l'attitude de l'ex-empereur dans les origines du conflit. Ils souhaitaient également, à l'instar de Ferdinand Larnaude, prendre en compte les « actes d'abstention » du kaiser en la matière, c'est-à-dire de ne pas s'être opposé à des auteurs de violations des lois et coutumes de la guerre. Ces prises de position démontrent la volonté très prégnante chez certains de ces juristes de châtier l'ancien ennemi. Celles-ci, pourtant soutenues par les Britanniques, entrèrent cependant en opposition avec les juristes américains qui mirent en avant deux séries d'arguments. La première visait à réaffirmer le principe fondamental *nulla poena sine lege* (pas de peine sans loi préexistante) qui excluait de fait l'ex-empereur d'une comparution en tant qu'ancien chef d'État puisqu'aucune règle préexistante ne postulait de sa responsabilité en vertu du droit des gens. Par ailleurs, ils s'opposaient à tout jugement reposant sur une absence d'acte positif. Les juristes américains formulèrent d'ailleurs des réserves sur ces points lors de la rédaction du rapport de la commission. Les Français durent donc accepter de ne pas mettre en accusation le kaiser pour les origines de la guerre, au grand dam de Larnaude, ni même pour crimes d'après les lois pénales mais uniquement pour « offense

suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités », c'est-à-dire fondamentalement, [pour le viol de la neutralité de la Belgique](#).

Cette attitude anti-allemande fut également un axe majeur de réflexion des juristes concernant la Société des Nations en sus de leur volonté de rénover le droit international. Ils souhaitaient que la Société des Nations fût dotée de moyens de coercition pour que son action fût réellement effective c'est-à-dire une véritable force internationale chargé de châtier les États agresseurs et destinée à maintenir la paix. Les juristes français avaient soutenu le projet français de Société des Nations préparé par la commission interministérielle présidée par Léon Bourgeois pendant le conflit. « Le Droit n'est rien s'il n'a pas la force derrière lui » insista le doyen Larnaude. Néanmoins, les tentatives de Léon Bourgeois et de Ferdinand Larnaude pour créer cette force ou même encore un état-major international achoppèrent devant l'hostilité des délégués anglo-saxons. La rénovation du droit international eut donc ses limites mais les juristes français, tout en étant attachés à la SdN, concevront une certaine rancune devant ce relatif échec.

Le recours aux experts-juristes ne s'arrêta pas à l'élaboration des clauses des traités ni même à leur rédaction – encore que l'action de mise en forme de celles-ci incombait en grande partie à ces derniers au sein du comité de rédaction de la conférence et Henri Fromageot eut la haute main sur ces questions du côté français. Les juristes participèrent également à la riposte des Alliés face aux Allemands, une fois que ces derniers furent invités à prendre connaissance des conditions de mai début mai 1919. Ferdinand Larnaude participa ainsi à l'élaboration de la réponse alliée aux contre-propositions allemandes (concernant les sanctions) et autrichiennes (sur la SdN), tandis que Jules Basdevant prit sa place pour répondre au chapitre sur les responsabilités autrichiennes. Dans ce rôle, les juristes montrèrent également leur rôle politique en insistant, selon eux, sur les responsabilités des Centraux en la matière et leur fonction fut jugée essentielle tant la délégation allemande avait choisi de porter l'estocade sur la question du non-respect par les Alliés de leur engagement lors de la négociation de l'accord préarmistice et son lien avec une accusation de culpabilité dans les origines de la guerre.

Versailles a été jugée par certains, à l'instar de Bertrand de Jouvenel, comme une « paix de juristes ». Elle l'a été en partie grâce l'action d'éminents spécialistes du droit qui, dans de nombreux domaines, influencèrent les décisions des « artisans de la paix » de 1919-1920. Du côté français, ces juristes ont bien participé d'une volonté de rénovation du droit international qui devait s'incarner dans une SdN effective. Mais la volonté d'effectivité de cette organisation internationale associée au chapitre sur les sanctions à infliger aux vaincus étaient également l'autre face de l'action des juristes qui avaient été partie prenante de la « guerre du droit » contre les Empires centraux : leur action visait à sanctionner les vaincus et à se prémunir contre leur revanche. En vain.

Vincent Laniol, agrégé et docteur en histoire

Indications bibliographiques

Deperchin Annie, « Die französischen Juristen und der Versailler Vertrag », dans Gerd Krumeich, Silke Fehlemann (dir.), *Versailles 1919: Ziele-Wirkung-Wahrnehmung*, Essen, Allemagne, Klartext Verlag, 2001, p. 87-102.

Jackson Peter, *Beyond the balance of power: France and the politics of national security in the era of the*

First World War, Cambridge, Royaume-Uni, New York, États-Unis d'Amérique, Cambridge University Press, 2013.

Kevonian Dzovinar, Rygiel Philippe (dir.), *Profession, juristes internationalistes ?*, « Monde(s) histoire espaces relations », n° 7, Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

Laniol Vincent, « Ferdinand Larnaude, un 'délégué technique' à la conférence de la Paix de 1919 entre expertise et 'culture de guerre' », dans *Relations internationales*, n° 149, 2012, p. 43-55.

—, « Être expert à la conférence de la Paix de 1919 : tentative de comparaisons internationales », dans Stanislas Jeannesson, Fabrice Jesné, Éric Schnakenbourg (dir.), *Experts et expertises en diplomatie*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 145-169.

Smith Leonard V., *Sovereignty at the Paris Peace Conference of 1919*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2018.
