

Faire la paix sans l'ennemi ? L'exemple de la Conférence de la Paix de 1919

VINCENT LANIOL

Mots-clés : Conférence de la Paix – Première Guerre mondiale – traité de Versailles – Congrès de la Paix

Peacemaking without the Enemy ? The Peace Conference of 1919

Keywords : *Peace Conference – First World War – Treaty of Versailles – Peace Congress*

Parmi les nombreux reproches adressés aux traités dits de la banlieue parisienne, et en particulier au traité de Versailles, figure en bonne place l'assertion selon laquelle la paix aurait été imposée à un ennemi vaincu sans possibilité de la négocier avec les vainqueurs¹. Ce reproche forgea le mythe politique du *Diktat* largement utilisé outre-Rhin pour décrédibiliser la signature d'un traité que l'opinion allemande jugea extorquée et pour emporter dans un même opprobre, sous la férule de la propagande nazie, le régime de la République de Weimar qui l'avait acceptée. Certes, il est vrai que la réunion diplomatique internationale qui se rassemble à partir du 18 janvier 1919 à Paris, puis à Versailles, trancha en partie avec les Congrès qui l'avaient précédée, notamment ceux de Vienne de 1815, de

¹ Le présent article est issu d'une thèse qui s'achève sous la direction de Robert Frank à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur les dynamiques internationales et la préparation de la Conférence de la Paix de 1919. L'auteur est agrégé d'histoire et ATER à l'Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense.

Paris en 1856 ou encore de Berlin en 1878, et qui mettaient fin également à des conflits importants. La fin de la Première Guerre mondiale promettait d'être d'une complexité encore inégalée à la faveur de la destruction des empires, de la destruction des flux commerciaux ou encore des difficultés du ravitaillement. Surtout, cette conférence mettait fin à une guerre totale qui avait mis en jeu toutes les forces militaires, économiques et morales des sociétés belligérantes, et il était bien illusoire de penser que les haines de guerre allaient disparaître aussitôt la paix négociée. Le temps de la démobilisation culturelle² (John Horne) prendrait du temps. Il convient donc de se demander en quoi la Conférence de la Paix de 1919 marqua une rupture par rapport à ses devancières. Après avoir analysé la préparation de la Conférence par les Alliés et la dichotomie entre « conférence » et « congrès » de la paix, la question des préliminaires de paix sera étudiée avant de mettre en lumière la confrontation des Alliés face aux vaincus.

Congrès ou Conférence de la Paix ? La préparation des Alliés

Parmi les juristes spécialistes de droit international, il semblait y avoir un consensus sur l'absence de différence fondamentale en matière juridique entre les conférences et les congrès internationaux, si ce n'est une différence de degré, la qualité des sujets à discuter ou des participants faisant des Congrès des événements plus solennels. Henry Bonfils et Paul Fauchille l'écrivaient dès 1914 :

En droit, nulle différence entre les Congrès et les Conférences. En fait, on dénomme Congrès les réunions de mandataires des États, qui présentent plus d'importance ou plus de solennité, à raison des sujets à traiter, de la nature des affaires à discuter et à résoudre, de la présence et du concours des souverains, du grand nombre des États représentés et de celui des plénipotentiaires, du rang élevé de ceux-ci, ambassadeurs, etc. Un congrès ne comprend pas

² John Horne, « Démobilisations culturelles après la Grande Guerre », *14-18 Aujourd'hui, Today, Heute*, n° 5, 2002, p. 45-53.

nécessairement des souverains. La plupart n'ont été composés que de diplomates. Parfois des Congrès ont eu pour préliminaires des Conférences, qui n'avaient fait qu'élaborer des propositions³.

Les diplomates britanniques chargés de la préparation documentaire de la future délégation devant se rendre à Paris étaient exactement sur la même ligne. Sir Ernest Satow, ancien plénipotentiaire britannique à la seconde Conférence de La Haye de 1907, associait cependant davantage les Congrès à l'objectif de rétablir la paix après un conflit et d'en rédiger un traité :

Il n'y a pas de différence essentielle entre un Congrès et une Conférence, mais le premier terme est plus fréquemment appliqué à des assemblées de plénipotentiaires dans le but de conclure la paix, et est regardé comme impliquant une occasion spécialement importante⁴.

À la suite de la conclusion de l'armistice, les Français furent les premiers à s'intéresser à la procédure du futur règlement de la paix. Dès la mi-novembre 1918, le Quai d'Orsay prépara une série de notes visant à clarifier la situation en s'inspirant des précédents des congrès de Vienne, Paris et Berlin. Les Français – qui obtinrent, après avoir bataillé, que Paris et Versailles fussent les sièges de la future réunion internationale – avaient prévu que les Alliés procédassent à un « premier examen officieux » entre eux en vue de préparer des préliminaires de paix et de définir les règles de procédure du futur Congrès⁵. Après la signature rapide de ces préliminaires avec

³ Henry Bonfils, Paul Fauchille, *Manuel de Droit international public*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1914, p. 532.

⁴ Archives nationales britanniques, *Public Record office*, FO 373/7/27, archives du Foreign Office, Sir Ernest Satow, *International Congresses, Handbook prepared under the direction of the historical section of the Foreign Office*, (publié en 1920), p. 1.

⁵ AMAE (Archives du ministère français des Affaires étrangères à La Courneuve), correspondance politique et commerciale, série A, paix, vol. 285, note du 15 novembre 1918 sur le Congrès de la Paix, p. 100. Citée également dans une version légèrement modifiée dans Robert Frank, Gerd Krumeich (dir.), Jean-

l'Allemagne et la Bulgarie (pour les autres vaincus, le gouvernement français préférait attendre), les Français prévoyaient l'organisation d'un Congrès avec un nombre limité de plénipotentiaires mettant face à face l'ensemble des belligérants, alliés et vaincus. La tâche de ce Congrès aurait été double : à la fois procéder au règlement de la guerre dont les « conditions [...] [auraient été] imposées par les vainqueurs » aux vaincus sans possibilité de les discuter, mais également décider des futures stipulations de droit international, en particulier celles concernant la Société des Nations (SDN)⁶. Dans ces travaux préparatoires, les Français refusèrent de se sentir liés par la promesse faite par les Alliés aux Allemands de faire des 14 points de Wilson la base de la future paix. De ce fait, les Américains furent plutôt sceptiques devant les propositions françaises : un des experts américains de droit international, David Hunter Miller, jugea que celles-ci avaient « des relents de diplomatie secrète »⁷. Les Américains ne reniaient pas à cet égard les méthodes informelles de discussion mais la captation de pouvoir exercée par les grandes puissances au détriment de tous les pays intéressés à telle ou telle question internationale⁸. Les États-Unis restaient, eux, attachés à une « discussion ouverte »⁹ avec les puissances centrales lors du Congrès.

Michel Guieu, Vincent Laniol, Alexandre Sumpf (collaborateurs), *Documents diplomatiques français* (DDF), *Armistices et paix 1918-1920*, t. 1, 2014, p. 309.

⁶ AMAE, Papiers d'agents/archives privées, fonds Stephen Pichon, télégrammes du 27 novembre 1918 de Stephen Pichon, ministre français des Affaires étrangères, aux ambassadeurs à Londres, Rome et Washington, p. 138. Citée également dans *DDF, 1918-1920*, t. 1, p. 349.

⁷ *Papers relating to the Foreign relations of the United States* (FRUS), *The Paris Peace Conference* (PPC), 1919, t. 1, Washington, Government Printing Office, 1942, commentaire de David Hunter Miller sur le projet français de procédure du 15 novembre, p. 348.

⁸ FRUS, PPC, 1919, t. 1, mémorandum du 21 novembre 1918 de David Hunter Miller, p. 357-358.

⁹ *Ibid.*, p. 358.

L'annonce de la venue du président Wilson en Europe bouleversa l'ensemble de ces plans car la perspective de préliminaires rapides – pourtant désirés par Berlin – s'éloigna rapidement¹⁰. Au début du mois de décembre lorsque les Français, les Britanniques et les Italiens se réunirent à Londres pour évoquer les premières questions de la paix en l'absence de représentant américain, ce fut désormais la perspective d'une conférence interalliée qui prit le pas sur l'idée d'un Congrès rassemblant les Alliés et les vaincus¹¹. Les Alliés étaient bien conscients de l'utilité de se mettre d'abord d'accord entre eux. Malgré l'opposition de Wilson toujours attaché au caractère informel des discussions interalliées, celui-ci céda et cette conférence, plusieurs fois repoussée notamment à cause des élections britanniques, débuta officiellement le 18 janvier 1919.

La Conférence des préliminaires de paix

La Conférence de la Paix qui s'ouvrit avait pour ambition de rédiger les préliminaires de paix à faire signer par les vaincus. Dans cette optique, malgré plusieurs réunions de la conférence plénière rassemblant toutes les puissances alliées, les Grands, qualifiés de puissances « à intérêts généraux », prirent l'essentiel des décisions. Ces pays, au nombre de cinq (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie et Japon), étaient représentés par deux plénipotentiaires chacun au

¹⁰ *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik* (ADAP), série A, vol. 1, télégramme n° 1745 du 11 novembre 1918 de Solf, secrétaire allemand aux Affaires étrangères, pour la légation allemande à Berne, p. 10.

¹¹ Wilson n'était pas encore arrivé et le colonel House, son conseiller, était malade. Résolution de la conférence interalliée du 2 décembre 1918 (11h) in *DDF, 1918-1920*, t. 1, p. 400. Voir également Frank S. Marston, *The Peace Conference of 1919: organization and procedure*, Oxford, Oxford University Press, 1944, p. 39-45.

sein d'un Conseil des Dix¹². Les autres puissances dites « à intérêts particuliers » présentèrent leurs propres revendications devant ce Conseil et devant des commissions territoriales composées d'experts (historiens, géographes, militaires, juristes...) afin de les faire valider par les Grands. Les « petites puissances » participèrent également aux commissions mises en place pour s'occuper de questions générales (Société des Nations, législation internationale du travail, ports et voies d'eau, réparations, responsabilité des auteurs de la guerre et sanctions).

Les auditions des dirigeants des puissances « à intérêts particuliers » devant le Conseil des Dix occupèrent de longs moments au mois de février 1919 et empêchèrent les grandes puissances de s'occuper des questions les plus urgentes de la paix. Mis à part la question de la SDN, dont le président Wilson réussit à faire une question centrale de la paix et une part intégrante des futurs traités de paix (contre la volonté française de bien distinguer cette question du règlement de la guerre), aucune autre n'avait été mise à l'agenda. Devant l'impatience des opinions, la question des préliminaires de paix revint sur le devant de la scène.

Un « modèle » de règlement de paix s'était développé durant le XIX^e siècle qui faisait se succéder la signature d'un armistice, puis de préliminaires de paix sanctionnant de premières conditions territoriales, militaires ou financières avant la conclusion d'un traité de paix final¹³. Cela avait été en particulier le cas après la guerre franco-prussienne de 1870-1871 : après l'armistice du 28 janvier 1871 s'étaient succédé les préliminaires de paix de Versailles du 26 février 1871 sanctionnant la perte de l'Alsace-Lorraine, le paiement de l'indemnité de 5 milliards de

¹² Jean Baillou (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, t. 2, 1870-1980, Paris, éd. du CNRS, 1984, p. 358-359.

¹³ Jost Dülffer, « Versailles und die Friedensschlüsse des 19. und 20. Jahrhunderts » in Gerd Krumeich, Silke Fehleemann (dir.), *Versailles 1919. Ziele, Wirkung, Wahrnehmung*, Essen, Klartext, 2001, p. 22-24.

francs et l'occupation de parties du territoire français, puis enfin le traité de paix de Francfort du 10 mai 1871. À la fin février 1919, résolu d'accélérer le rythme des négociations, sous l'impulsion d'Arthur Balfour, le secrétaire britannique aux Affaires étrangères, et du colonel House, le Conseil des Dix vota une résolution visant à « procéder sans retard à l'examen des conditions des préliminaires de paix avec l'Allemagne »¹⁴. Cette accélération allait de pair avec les discussions engagées depuis le dernier renouvellement de l'armistice pour décider des conditions militaires de la future paix. Ces préliminaires auraient également compris « la frontière approximative future de l'Allemagne », les conditions économiques, financières de la paix et enfin les responsabilités « pour les violations des lois de la guerre »¹⁵. Cependant, en l'absence de Wilson retourné aux États-Unis et de Lloyd George de retour à Londres, et avec Clemenceau encore convalescent après l'attentat dont il avait été victime quelques jours plus tôt, aucune décision d'envergure ne pouvait être prise. Alors qu'à cette date, les rapports des différentes commissions n'étaient pas encore tous rédigés, le projet de préliminaires s'éloigna. Il fut finalement abandonné devant la perspective imposée par la constitution américaine d'une présentation de ces préliminaires devant le Sénat, perspective repoussée par Wilson au traité final¹⁶.

Cependant, le problème du retard apporté à la résolution des questions urgentes restait patent. Les premières discussions entre Alliés concernant la rive gauche du Rhin et les réparations, toutes questions laissées soigneusement en dehors de la compétence des commissions, traduisaient de profondes divergences interalliées. Par

¹⁴ Centre d'histoire de Sciences-Po, archives d'histoire contemporaine, procès-verbal de la 43^e séance du Conseil des Dix, 24 février 1919, p. 4. Des résolutions identiques furent votées pour chaque puissance vaincue. Voir aussi Frank Marston, *op. cit.*, p. 140-143.

¹⁵ Procès-verbal, *op. cit.*

¹⁶ Frank Marston, *op. cit.*, p. 157.

ailleurs, en mars, la situation internationale devenait de plus en plus instable avec l'arrivée au pouvoir de Béla Kun en Hongrie. Pour faire face aux fuites éventuelles dans la presse et accélérer les décisions, les grandes puissances résolurent donc de se réunir en petit comité à partir du 24 mars au sein du Conseil des Quatre (Clemenceau, Wilson, Lloyd George et Orlando). Il s'agissait de résoudre la question allemande et de laisser pour l'essentiel les autres questions territoriales à un Conseil des Cinq rassemblant les quatre ministres des Affaires étrangères (Pichon, Lansing, Balfour et Sonnino) associés à un représentant japonais. Malgré de fortes tensions entre Clemenceau et Wilson sur le statut de la Sarre, entre Clemenceau et Lloyd George sur la rive gauche du Rhin et entre Lloyd George et Wilson sur les réparations menaçant à plusieurs reprises au début du mois d'avril 1919 de rompre la Conférence, c'est dans le cadre feutré du Conseil des Quatre, loin de la diplomatie ouverte promise par Wilson, que les décisions essentielles du futur traité de Versailles furent prises¹⁷. Avec le compromis rhénan accordant l'occupation du territoire pour quinze ans par les Alliés, la conclusion du statut international de la Sarre pour une même durée et la promesse des traités de garantie faite par les puissances anglo-saxonnes aux Français, Clemenceau estimait à la mi-avril que la paix était « faite ». Il restait cependant la question italienne : celle-ci provoqua le départ des Italiens de Paris à cause de leurs prétentions sur la Dalmatie et sur Fiume, farouchement refusées par Wilson.

À la fin avril, nombre de commissions territoriales avaient également rendu leurs verdicts, validés le plus souvent par les Grands. Il restait à convoquer les Allemands et transformer ainsi la conférence en Congrès.

¹⁷ Le président Wilson demanda début avril de préparer son navire, le *George Washington*, pour un retour éventuel aux États-Unis.

Le Congrès de la Paix de Versailles

La période du Congrès mettant en contact Alliés et vaincus pouvait débiter. Le 18 avril, les Allemands furent convoqués pour « recevoir le texte des préliminaires du traité »¹⁸. L'usage du terme « préliminaires » pouvait prêter à confusion car en réalité, après les difficiles négociations du mois d'avril, les Alliés étaient désormais résolus à présenter un traité de paix final, fruit de leurs compromis. Puisqu'il n'était pas question de véritable discussion, Brockdorff-Rantzau, le chef de la délégation allemande, répondit par l'envoi de trois diplomates chargés de recevoir le texte¹⁹. Les Alliés refusèrent l'envoi de ces modestes « facteurs », selon les mots de Lloyd George, et demandèrent de véritables plénipotentiaires pour évoquer « la paix dans son entier »²⁰. La délégation allemande arriva à Versailles à la fin avril 1919, confiante dans la possibilité de négocier la paix.

En réalité, le 23 avril, sur l'insistance de Clemenceau, les Allemands se virent octroyer le seul droit de faire des observations par écrit sur les conditions de paix. Il n'y aurait aucune négociation orale. « Si nous commençons à faire et à écouter des discours, cela n'en finira plus » précisa Clemenceau²¹. De même, malgré des assurances données, les plénipotentiaires allemands ne jouirent pas d'une véritable liberté de mouvement en France. Si les haines accumulées menaçaient leur sécurité, il s'agissait surtout pour Clemenceau d'éviter que les

¹⁸ Alma Luckau, *The German delegation at the Paris Peace Conference*, New York, Columbia University Press, 1941, note du 18 avril 1919 du général Nudant à la délégation allemande, p. 209.

¹⁹ Frank Marston, *op. cit.*, p. 189-190.

²⁰ Paul Mantoux, *Les délibérations du Conseil des Quatre*, vol. 1, Paris, éd. du CNRS, 1955, p. 298 ; Alma Luckau, *op. cit.*, note du 20 avril 1919 du général Nudant, p. 210.

²¹ Paul Mantoux, *op. cit.*, p. 345.

Allemands communiquassent « avec n'importe qui »²². Les Allemands reçurent le 7 mai les conditions de paix ; ils n'envoyèrent pas moins de 38 notes aux Alliés pour contester tel ou tel article et plus particulièrement le non-respect de la promesse des Alliés de faire la paix sur la base des quatorze points de Wilson et la question de la culpabilité de la guerre. Ils présentèrent dans un long texte leurs observations d'ensemble sur le traité le 29 mai avant d'obtenir une réponse des Alliés le 16 juin. Berlin obtint peu de concessions des Alliés, si ce n'est la perspective d'un plébiscite en Haute-Silésie plutôt qu'une cession pure et simple aux Polonais. L'Allemagne avait cinq jours pour accepter le traité sous peine de reprise des hostilités. En Allemagne, les nombreuses manifestations d'indignation contre le *Diktat* survinrent dans un contexte politique agité : le gouvernement démissionna ainsi que Brockdorff-Rantzau. Un nouveau gouvernement fut constitué et obtint deux jours supplémentaires pour déclarer son acceptation de la paix. L'Assemblée nationale allemande accepta finalement le traité sauf les articles « infamants » demandant la mise en jugement du Kaiser, la livraison des criminels de guerre et l'article 231 du traité²³. Devant l'inflexibilité des Alliés, l'Allemagne accepta l'ensemble du traité une heure et demie avant la fin de l'ultimatum. Le 28 juin 1919, l'Allemagne signa le traité de Versailles dans la galerie des Glaces. Dans les mêmes conditions, les autres vaincus ne purent pas davantage négocier oralement les autres traités de la banlieue parisienne.

Une ultime tradition fut modifiée en 1919 : l'anglais devint une langue diplomatique à part entière, à égalité avec la langue française²⁴.

²² *Ibid.*, p. 318.

²³ Vincent Laniol, « L'article 231 du traité de Versailles, les faits et les représentations. Retour sur un mythe », *Relations internationales*, n° 158, juillet-septembre 2014, p. 9-25.

²⁴ Vincent Laniol, « Langue et relations internationales : le monopole perdu de la langue française à la Conférence de la Paix de 1919 » in Denis Rolland (dir.),

Ainsi, la Conférence de la Paix de 1919 fut bien singulière dans l'histoire des relations internationales. Au lieu d'établir des préliminaires de paix rétablissant rapidement des relations normales avec le vaincu, cette conférence entre alliés établit directement un traité de paix. Les divergences entre eux érigèrent les compromis fragiles élaborés en décisions finales. Une fois le « Congrès » rassemblé, en présence de l'ancien ennemi, les Alliés ne permirent pas au vaincu d'être en état de négociateur véritablement. L'ambiance de « culture de guerre » et la volonté de ne pas modifier les décisions prises semblèrent avoir eu raison de cette tradition diplomatique.