

LES LIMITES DE LA CARTE, OBJET JURIDIQUE

L'exemple des traités de paix de 1919-1920

par Françoise Janin

Service interministériel des Archives de France
56 rue des Francs-Bourgeois
75141 Paris Cedex 03
francoise.janin@culture.gouv.fr

Les cartes incluses dans les traités de paix de 1919-1920 font partie intégrante des traités. Elles en ont la force juridique et s'imposent donc de manière contraignante aux vainqueurs comme aux vaincus. Cela étant, elles ne peuvent fixer avec certitude l'intégralité des tracés. La part d'imprécision qui subsiste nécessairement doit alors être discutée au cours de négociations postérieures aux traités et le compromis qui en résultera ne pourra avoir la même force juridique.

The maps included in the peace treaties ending World War I are integral part of them. They have the same legal force and apply to victors and defeated. However, they do not determine the whole delimitation of the boundaries. The lack of preciseness in certain locations must be negotiated after the treaties and the compromise which will be reached will not have the same force.

Si la mission du « Centenaire 14-18 » tient ses promesses, peut-être serons-nous invités en 2019 et en 2020 à « vivre le centenaire » des traités de paix de 1919-1920¹. Si tel est le cas, nous pouvons espérer qu'il nous sera proposé, outre l'examen attentif des clauses, une étude de la diplomatie de ces traités, qui puisse souligner que ces textes sont des objets à la fois juridiques et physiques et que ces deux dimensions, si l'on peut dire, sont intimement liées. C'est dans cette perspective que l'on souhaite étudier ici les cartes qui se trouvent incluses dans les traités de 1919-1920 et qui sont souvent considérées, à tort, comme de simples annexes.

Forme et processus juridique des traités

Pour qu'il puisse entrer en vigueur et devenir juridiquement contraignant, un texte négocié doit suivre un processus juridique particulier. Au début du XX^e siècle, ce processus est peu ou prou stabilisé² et se décompose *grosso modo* en quatre étapes.

Dans le cas d'un traité bilatéral, dès lors que les parties se sont mises d'accord sur le texte du traité, les chefs de l'exécutif délivrent aux signataires qu'ils désignent des « pouvoirs ». Le texte du traité est ensuite signé,

en deux exemplaires, par les signataires, dits souvent plénipotentiaires, qui, au moment même de la signature, échangent leurs pouvoirs. Ainsi signé, le texte du traité ne peut toutefois entrer en vigueur s'il n'est pas ratifié par les deux parties. L'acte de la ratification, qui est une décision de l'exécutif, se traduit matériellement par un instrument de ratification, dûment signé par le chef de l'exécutif. Cet instrument, tel qu'il est établi au début du XX^e siècle, prend la forme du *vidimus* médiéval, par lequel le chef de l'Etat déclare avoir pris connaissance du texte du traité, reproduit *in extenso*, et promet que ses dispositions seront appliquées. Pour finir, les parties échangent leurs instruments de ratification lors d'une cérémonie dont témoigne le procès-verbal d'échange des ratifications, signé en deux exemplaires. Le processus ainsi mené à son terme, chacune des deux parties conserve dans ses archives, à titre de garantie et de preuve, les différentes pièces qui ponctuent la procédure. En France, depuis l'Ancien Régime, les dossiers des traités sont conservés à titre définitif dans les archives du ministère des Affaires étrangères.

Ce processus, qui se dessine dès le XVII^e siècle et se met en place définitivement au cours des deux siècles suivants, vaut pour les traités bilatéraux mais ne peut guère être mis en œuvre pour les traités multilatéraux. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, lorsque plusieurs parties s'entendent pour conclure un traité, elles négocient et

1 Rubrique « Vivre le Centenaire » du site de la mission du « Centenaire 14-18 » [<http://centenaire.org/fr> dernière consultation le 25 avril 2016].

2 Sur la lente évolution du processus, voir notamment F. Janin, « Les auteurs du traité de 1763 : le cérémonial de l'écrit », dans *Paris 1763, Paris 1783 : d'un traité à l'autre, un monde atlantique nouveau*, actes du colloque des 20-21 novembre 2013 (à paraître).

concluent de fait plusieurs traités bilatéraux³. Au XIX^e siècle, la forme des traités multilatéraux évolue⁴. Lors du congrès de Vienne, les parties s'entendent sur un seul texte, assorti, il est vrai, de nombreux actes venant le compléter. Le développement d'ordre diplomatique des grands traités de la fin du XIX^e siècle, dont témoigne par exemple la signature de la convention du mètre (1875)⁵, s'accompagne d'une évolution majeure dans la forme du traité : un dépositaire est désormais désigné au moment de la négociation, et il lui revient l'entière responsabilité de la conservation du traité multilatéral. Dans ses archives sont conservées toutes les pièces originales afférentes au traité : le texte, signé en un seul exemplaire, mais aussi les pouvoirs de tous les plénipotentiaires, les ratifications de toutes les parties. Il s'y ajoute non pas les procès-verbaux d'échange des ratifications, mais ceux de dépôt des instruments de ratification – la preuve de l'accomplissement effectif de l'acte de la ratification ne repose en effet plus sur un échange qui ne pourrait avoir lieu, mais dans l'acte même du dépôt des instruments dans les archives du dépositaire.

Un traité, pour qu'il puisse être considéré comme valide et authentique prend donc une forme matérielle complexe, et parfois volumineuse. Il est un tout, qui tire sa force juridique du respect de la procédure, que ponctue et dont témoigne chaque pièce conservée.

L'intégration des cartes dans le processus juridique des traités multilatéraux

Sortie dans le camp des vainqueurs, la France gagne le droit d'être dépositaire des traités de paix de 1919-1920. Lors de la négociation diplomatique des traités, c'est en effet elle qui a été choisie pour être garante de la validité et de la conservation des traités. Les traités de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye, de Neuilly, de Sèvres ou de Trianon sont ainsi conservés dans les archives du ministère des Affaires étrangères français, où ils occupent de nombreux rayonnages en raison de leur volume important – ce qui se comprend aisément, puisque chaque instrument de ratification reprend le

texte du traité, long de plusieurs centaines de pages, et que les instruments de ratification des parties signataires sont tous conservés⁶.

On le sait, les négociateurs des traités de 1919-1920 ont eu pour tâche de redéfinir les frontières de l'Europe. Comment les cartes, qui ont fait l'objet de longues discussions et négociations, sont-elles devenues des objets juridiques au même titre que les textes des traités eux-mêmes ? Les archives des commissions de la conférence de la paix, et notamment de la commission de géographie, apportent des réponses précises à cette question. L'exemple des frontières allemandes servira d'illustration au propos⁷. La commission de géographie, présidée par le général Bourgeois, discute de la délimitation des frontières allemandes. Elle s'appuie sur une description textuelle, une « rédaction », et sur une carte au millionième. La rédaction de la frontière germano-polonaise décrit par exemple en plusieurs points le tracé de la frontière « du point nord du saillant de l'ancienne province de Silésie autrichienne, point situé à 8 kilomètres environ à l'est de Neustadt ». La rédaction et la carte ne vont pas l'une sans l'autre, et l'imprécision de l'une ou la confusion de l'autre retardent les discussions. Ainsi la commission décide-t-elle en avril 1919 de repousser l'étude de la frontière de Dantzig, en raison de la mauvaise qualité de la rédaction, écrite en anglais, dans un texte « peu clair⁸ ».

À l'issue des discussions, la commission de géographie transmet à la conférence les cartes définitivement arrêtées, afin qu'elles puissent être comprises dans le corps même des traités. Pour ce faire, elles sont faites « entièrement à la main » puis confirmées et vérifiées par la commission avant d'être matériellement reliées avec le texte du traité. Par la suite, les cartes originales sont reproduites en de nombreux exemplaires conformes aux originaux, puis sont insérées dans les tirages des textes des traités – y compris, sans doute, dans les tirages qui seront repris dans les instruments de ratification des différentes parties⁹. Ainsi, une fois les traités entrés en vigueur, les cartes discutées en commission deviennent-elles juridiquement contraignantes et les frontières qu'elles délimitent s'imposent-elles aux parties signataires – aux vainqueurs comme aux vaincus.

3 Dès le XVIII^e siècle, cependant, il existe des traités multilatéraux, tel le traité de Paris de 1763. La forme du traité est toutefois quelque peu différente, puisque les pouvoirs que s'échangent les signataires ne sont pas conservés dans le dossier, mais sont recopiés à la fin des textes des traités. À ce sujet, voir F. Janin, *op. cit.*

4 Cette évolution est au demeurant concomitante d'un phénomène majeur, à savoir la reconnaissance de l'égalité souveraineté et dignité que s'accordent mutuellement les parties.

5 Convention pour assurer l'unification internationale et le perfectionnement du système métrique. Archives du ministère des Affaires étrangères et du développement international (dorénavant AMAE), TRA 18750001.

6 Traité de Versailles (AMAE, TRA 19190007) ; traité de Saint-Germain-en-Laye (AMAE, TRA 19190004) ; traité de Neuilly (AMAE, TRA 19190006) ; traité de Sèvres (AMAE, TRA 19200047) ; traité de Trianon (AMAE, TRA 19200016).

7 AMAE, Conférences de la paix 1919-1920, Recueil des actes, 47, commission de géographie (1932).

8 AMAE, *ibid.*, annexe I.

9 Ce point n'a pu être précisé avec certitude.

Les limites de la carte, objet juridique

Parce qu'elles font partie du processus qui transforme le texte négocié en traité contraignant, les cartes, intégrées dans le corps même du texte du traité, deviennent elles aussi contraignantes. Le simple fait de respecter la procédure suffit à leur assurer leur force juridique. Lors de la séance du 22 avril 1919, le président de la commission de géographie s'inquiète toutefois de la valeur qui sera accordée aux cartes et demande « s'il ne conviendrait pas de rédiger un article du traité disposant qu'à chaque description de frontière [soit] jointe une carte signée par les experts ». Un des membres de la commission, le capitaine Pépin, « répond que les cartes jointes à chaque traité sont authentiques du fait qu'elles sont attachées au traité et ne peuvent être signées que par les plénipotentiaires qui signent le traité ». De fait, la carte discutée et négociée devient progressivement un objet juridique à partir du moment où elle est reliée avec le texte même du traité et que les plénipotentiaires, auxquels ont été délivrés des pouvoirs en bonne et due forme, la signent de la même manière qu'ils signent le texte du traité. Par la suite, la reproduction à l'identique des cartes et des textes des traités dans les instruments de ratification, puis le dépôt de ces instruments dans les archives du gouvernement français et la signature des procès-verbaux de dépôt achèvent le processus juridique.

Authentifiées lors de leur intégration dans le corps du texte du traité, ratifiées, les cartes font partie d'un tout juridique valide – le gouvernement français est garant de cette validité – et complet – les traités sont en vigueur pour tous les Etats signataires. Pour autant, ces cartes sont en elles-mêmes porteuses de limites, si l'on peut dire, liées notamment à l'échelle choisie et, de manière plus générale, à l'impossibilité de fixer, par la description et par la représentation cartographique, une frontière exacte et précise en toutes circonstances.

Sur le terrain, en effet, les frontières sont nécessairement imprécises. Sur la carte au millionième discutée et validée par la commission de géographie, les traits pleins représentent les parties qui se trouvent

définies par des limites administratives ou par des cours d'eau, tandis que les pointillés sont utilisés « pour toutes les parties à déterminer sur le terrain ». Or ces dernières sont nombreuses. Par exemple, dans le tracé de la frontière germano-polonaise, la frontière vers le nord-nord-est doit passer « jusqu'au point de rencontre des limites des cercles de Schwerin, de Birnbaum [Mi dzychód] et de Meseritz [Mi dzyrzecz] », mais il s'y trouve « une ligne à déterminer sur le terrain passant à l'est de Betsche [Pszczew] » ; la frontière de la Posnanie doit quant à elle être suivie « jusqu'à sa jonction avec la limite entre les cercles de Flatow et de Deutschkrone [Wac] », puis « de là, vers le nord-est et jusqu'à la cote 205 (environ 5 kilomètres à l'ouest-nord-ouest de Konitz », où se trouve « une ligne à déterminer sur le terrain à peu près parallèlement à la voie ferrée Scheidmuhl [Pia]-Konitz et à environ 8 kilomètres à l'ouest de celle-ci¹⁰ ». Les exemples de lignes « à déterminer » pourraient être multipliés.

La transformation de la rédaction et de la carte discutées en objet juridique ne peut donc suffire à fixer de manière précise et irrévocable le tracé précis des frontières. En cas d'incertitude, des décisions devront être prises ultérieurement. Le compromis qui sera alors trouvé ne pourra, *de facto*, avoir une force juridique égale à celle qu'aurait conférée une carte ou une rédaction insérée dans le traité même.

Conclusion

Les cartes qui se trouvent dans les textes des traités de 1919-1920 ne doivent pas être considérées comme une annexe à ces traités, à laquelle serait attachée une valeur inférieure à celle du texte du traité. Au contraire, elles en font partie intégrante et le respect de la procédure suivie, dont la France, dépositaire des traités, est garante, les rend contraignantes dès l'entrée en vigueur des traités. Pour autant, malgré leur force juridique, ces cartes ne sauraient régler toutes les questions de frontières. La part d'imprécision qui subsiste nécessairement dans la description et dans la carte elle-même ne peut être réglée par la voie des traités, et relève, en conséquence, de négociations ultérieures, qui ne pourront avoir la force juridique et contraignante d'un traité.

10 AMAE, Conférences de la paix 1919-1920, Recueil des actes, 47, commission de géographie (1932), annexe II.

Bibliographie

Audoin-Rouzeau S., Prochasson C., dir., 2008, *Sortir de la Grande Guerre : le monde et l'après-1918*, Paris, Tallandier.

Ayçoberry P., Bled J.-P., et Hunyadi I., dir., 1987, *Les conséquences des traités de paix de 1919-1920 en Europe centrale et sud-orientale*, actes du colloque des 24-26 mai 1984, Strasbourg, Association des publications près les universités de Strasbourg.

Bœmecke M. F., Feldman G.D. et Glaser E., dir., 1998, *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press.

Carlier C., Soutou G.-H., dir., 2001, *1918-1925. Comment faire la paix?*, actes du colloque des 26-27 novembre 1999, Paris, Economica.

Macmillan M., 2001, *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, Londres, John Murray.