

territoire) afin de satisfaire des revendications historiques et des considérations stratégiques.

Cependant le règlement restait géopolitiquement déséquilibré, avec une Allemagne pouvant à l'avenir regagner sa puissance entourée par des pays nettement plus faibles. Les nouveaux principes ne suffisaient pas à garantir la stabilité, et n'étaient pas complètement acceptés, pas même par les vainqueurs. Le monde restait coincé entre deux logiques différentes, voire contradictoires : celle de l'équilibre des puissances, et celle de la *New Diplomacy*. En fait, la paix était ratée.

## LES TRAITÉS DE PAIX DE 1919 ET L'ÉMERGENCE INTERNATIONALE DES DROITS HUMAINS

Pierre-Olivier de Broux

La présentation et le commentaire des traités de paix qui ont mis fin à la première guerre mondiale s'attachent rarement aux droits humains qui y sont consacrés. La question des droits fondamentaux paraît en effet étrangère aux multiples dimensions de ces traités, dont témoignent notamment la plupart des contributions du présent ouvrage.

Les débats menés à Versailles autour de thèmes ayant aujourd'hui intégré le champ du droit international des droits humains méritent pourtant un large détour, tant ils ont influencé l'histoire des droits fondamentaux et l'histoire des relations internationales. Seul l'historien Bruno Cabanes nous paraît avoir mis en lumière cet aspect méconnu des traités de paix<sup>1</sup>, même si des travaux plus nombreux ont étudié l'un ou l'autre domaine spécifique des droits fondamentaux consacrés à Versailles, en particulier les aspects relatifs à la protection des minorités<sup>2</sup> et aux droits sociaux<sup>3</sup>.

1 Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism (1918-1924)*, Cambridge, Cambridge UP, 2014.

2 Sabrina P. Ramet (dir.), *Intervar East Central Europe (1918-1941): The Failure of Democracy-building, the Fate of Minorities*, New York, Routledge, 2020 ; Leon Castellanos-Jankiewicz, « Negotiating Equality: Minority Protection in the Versailles Settlement », dans Michel Erpelding, Burkhard Hesse & Helene Ruiz Fabri (dir.), *Peace through law. The Versailles Peace Treaty and Dispute Settlement after World War I*, Baden-Baden, Nomos, 2019, p. 123-155 ; Thomas Chopard, « L'écho des persécutions. Les minorités nationales, la Conférence de la Paix et les guerres civiles à l'Est de l'Europe (1919-1920) », *Relations internationales*, vol. 175, n° 3, 2018, p. 79-92 ; Giorgio Conetti, « La protection des minorités », dans Robert Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 1185-1205, et les nombreuses références citées ; Mark Mazower, « Minorities and the League of Nations in Intervar Europe », *Daedalus*, vol. 126, n° 2, 1997, p. 47-63.

3 Voir notamment Stéphanie Dagron, Anne-Sylvie Dupont & Karine Lempen (dir.), *L'OIT et le droit social en Suisse : 100 ans, et après ?*, Genève, Éditions juridiques libres, 2019 ; Olga Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946)*, Louvain-la-Neuve/Paris, Academia/L'Harmattan, 2017 ; Sandrine Kott & Joëlle Droux (dir.), *Globalizing Social Rights. The International Labour*

La présente contribution est essentiellement fondée sur les sources juridiques disponibles. Après avoir identifié les droits fondamentaux reconnus dans les traités de paix, nous tenterons d'en établir le degré d'effectivité durant l'entre-deux-guerres, soit le marqueur du passage de l'intention politique lors de la Conférence de la paix à une réelle avancée dans la protection des bénéficiaires des droits consacrés. Ce bref état des lieux devrait alors permettre de mieux comprendre la place essentielle des traités de paix dans l'histoire des droits humains.

## IDENTIFIER LES DROITS FONDAMENTAUX

Il convient de s'entendre au préalable sur la notion même de droits fondamentaux (ou de droits humains, utilisés comme synonymes dans cette étude). La plupart des juristes s'accordent autour de trois éléments pour caractériser ces notions : (i) il doit s'agir de règles fondamentales, donc inscrites aux plus hauts niveaux de la hiérarchie des normes – soit la plus souvent dans une constitution nationale ou un traité international, à l'instar des traités de paix ici examinés ; (ii) reconnaissant sans discrimination des prérogatives inhérentes à la personne humaine (individu, groupe, association, voire l'humanité dans son ensemble) ; (iii) lesquelles prérogatives s'imposent à toute autorité instituée, qui est non seulement tenue de les respecter, mais aussi d'en garantir l'observation par l'ensemble de la société, sous peine de sanction<sup>4</sup>. Ce sont donc ces deux derniers éléments qu'il s'agit d'identifier dans les traités de paix.

### LES PRÉROGATIVES FONDAMENTALES RECONNUES PAR LES TRAITÉS DE PAIX

L'étendue des droits fondamentaux consacrés par les traités de paix est particulièrement méconnue. On peut les rassembler en trois grandes catégories.

La première, et sans doute la moins ambitieuse, concerne les ébauches de droits individuels aujourd'hui reconnus : l'interdiction de l'esclavage, le droit à la santé, voire certaines libertés économiques. La question de l'esclavage est à peine évoquée à l'article 22 du pacte de la Société des Nations (SDN), qui prohibe les abus « tels que la traite des esclaves » dans les territoires sous mandat ; mais son interdiction « sous toutes ses formes » est clairement prévue dans un traité parallèle aux traités

de paix, signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919<sup>5</sup>. L'article 23 du pacte de la SDN engage ses membres à « prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies<sup>6</sup> ». En matière économique, enfin, le même article 23 assure « la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société<sup>7</sup> ». D'autres droits individuels ont été débattus à Versailles, tels que la liberté de religion en général, l'égalité raciale ou la promotion de la démocratie, mais ont finalement été exclus des traités<sup>8</sup>. Les consécutions de droits individuels s'inscrivent ainsi surtout dans la continuité de la coopération internationale et du droit international nés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>.

5 Art. 11 de la Convention de Saint-Germain-en-Laye portant révision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890 (États-Unis, Belgique, Royaume-Uni, France, Italie, Japon, Portugal). Ce texte – limité au continent africain – est donc signé le même jour et au même endroit que le traité de paix avec l'Autriche, que le traité concernait la reconnaissance de l'indépendance de la Tchécoslovaquie et la protection des minorités, ou encore que la Convention relative au contrôle du commerce des armes et des munitions. Il n'est pourtant jamais retenu dans la liste des traités de paix. Davantage d'ordre colonial et commercial, le texte s'inscrit, sur la question de l'esclavage, dans la stricte continuité des combats pour l'abolition menés au XIX<sup>e</sup> siècle (Marcel Dorigny, *Les Abolitions de l'esclavage*, Paris, PUF, 2018) ou, pour reprendre l'expression judiciaire du juriste Michel Erpedling, dans le « droit international antiesclavagiste des "nations civilisées" » (*Le Droit international antiesclavagiste des "nations civilisées"* [1815-1943], Paris, Institut universitaire Varenne/LGDJ, 2017). Voir également à propos de cette convention, les archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, série K-Afrique 1918-1940, Questions générales, K.1.1.

6 Voir également l'article 25 du Pacte. L'ambition paraît réduite et s'inscrit dans la continuité des conventions sanitaires internationales et des travaux de l'Office international de l'hygiène publique, créé en 1907. Voir *Vingt-cinq ans d'activité de l'Office international d'hygiène publique (1909-1933)*, Paris, Office international d'hygiène publique, 1933, p. 1-7 ; Céline Paillette, « Épidémies, santé et ordre mondial. Le rôle des organisations sanitaires internationales, 1903-1923 », *Monde(s)*, 2012, p. 235-256. Certains auteurs ont même décelé dans les traités de paix les prémises du droit à un environnement sain (Omer Aloni, *The League of Nations and the Protection of the Environment*, Cambridge, Cambridge UP, 2021).

7 Il est généralement combiné avec l'article 24, qui prévoit le placement sous l'autorité de la SDN de tous les bureaux universels créés avant la guerre. Or, ces bureaux, et les traités internationaux dont ils contrôlent le respect, concernent essentiellement la sphère économique. Voir Gustave Moynier, *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève/Paris, A. Cherbuliez / C. Fischbacher, 1892.

8 P. Bromley, « Human rights and the League of Nations: How ideas about human rights came to be included in the Charter and work of the League of Nations », document préparé pour la réunion annuelle de la Western Political Science Association, San Diego, Californie, 20 mars 2008, et les références citées aux travaux préparatoires des traités. Voir également, sur l'égalité raciale, Naoko Shimazu, *Japan, Race, and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919*, London/New York, Routledge, 1998.

9 Conformément d'ailleurs de l'esprit de l'article 24 du pacte de la SDN évoqué ci-avant. Victor-Yves Chébal, « Aux origines de l'Ecosoc. L'évolution des commissions et

*Organization and Beyond*, London/Genève, Palgrave Macmillan/International Labour Organization, 2013 ; Jasmien Van Daele, « Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization », *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3, 2005, p. 435-466.

4 Voir notamment Ludovic Hennebel & Hélène Tigroufja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 2018, p. 21-64 ; Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 11<sup>e</sup> éd., 2012, p. 12-17.

Une seconde catégorie de droits fondamentaux concerne un ensemble plus large de droits reconnus à des groupes vulnérables ou minoritaires. Il s'agit en premier lieu de la protection des minorités nationales, considérée comme essentielle pour la nouvelle Europe dessinée à Versailles : tous les traités de minorités garantissent leur égalité de traitement et reconnaissent la liberté de religion, la liberté d'emploi des langues et la liberté d'enseignement aux minorités ethniques, linguistiques ou religieuses<sup>10</sup>. Il faut également inclure dans cette seconde catégorie la protection des indigènes sous administration coloniale, prévue par le système des mandats. Le pacte de la SDN leur garantit notamment, outre l'interdiction de la traite des esclaves déjà évoquée, « la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs », ainsi qu'un « traitement équitable » (art. 22 et 23)<sup>11</sup>. Certains droits supplémentaires, tels le droit à l'éducation ou l'interdiction du travail forcé, ont été ajoutés au sein des traités conclus avec les États mandataires<sup>12</sup>. Le dernier groupe de personnes vulnérables explicitement protégé dans les traités est celui des femmes et des enfants, tant sur le plan de leurs conditions de travail (cf. *infra*) que sur celui de la prévention de la traite<sup>13</sup>.

La troisième catégorie de droits fondamentaux rassemble les droits sociaux reconnus par la partie « Travail » des principaux traités de paix. La Commission de législation internationale du travail, chargée de la négociation et de la rédaction de cette partie, soumet deux projets à la session plénière de la Conférence de la Paix : un projet de convention créant l'Organisation internationale du travail (OIT), reproduit aux articles 387 à 426 du traité de Versailles ; et un projet

organisations techniques de la Société des Nations », *Annuaire français de droit international*, 1972, p. 472-479; Georges Patrick Speeckaert, *Le Premier Siècle de la coopération internationale (1815-1914)*, Bruxelles, Union des associations internationales, 1980.

<sup>10</sup> Voir par exemple les articles 7 et 8 du traité concernant la reconnaissance de l'indépendance de la Pologne et la protection des minorités, signé à Versailles le 10 juin 1919; ou du traité concernant la reconnaissance de l'indépendance de la Tchécoslovaquie et la protection des minorités, signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919; fondés sur les articles 86 et 93 du traité de Versailles; ainsi que les références citées *supra* à la note 2.

<sup>11</sup> Mamadou Hébié & Paula Baldini, « The Legacy of the Mandates System of the League of Nations », dans M. Erpelding, B. Hesse & H. Ruiz Fabri (dir.), *Peace through law*, op. cit., p. 99-121.

<sup>12</sup> Voir par exemple l'art. 4 du Mandat sur le Cameroun du 20 juillet 1922; ou l'art. 8 du Mandat pour la Syrie et le Liban du 24 juillet 1922.

<sup>13</sup> Art. 23 a) et c) du pacte de la SDN. Monique Constant, « Combats contre la traite des femmes à la Société des Nations (1920-1940) », *Relations internationales*, n° 131, 2007, p. 39-47.

de Charte du travail, traduit à l'article 427 du même traité<sup>14</sup>. Cet article 427 s'ouvre par l'affirmation suivante : « Le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international », s'appuyant sur le préambule de cette partie des traités relative au travail, qui rappelle aussi, et surtout, l'exigence d'une paix mondiale durable et universelle : « Une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale<sup>15</sup>. » Le contenu concret des droits sociaux énoncés offre une visibilité inédite en droit national comme international à la plupart des principes qui sont finalement retenus, et notamment : le droit d'association « aussi bien pour les salariés que pour les employeurs » ; « le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable » ; le droit à la journée de 8 heures et à la semaine de 48 heures ; le droit au repos hebdomadaire<sup>16</sup>, la suppression du travail des enfants ; « le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale<sup>17</sup> » ; ou encore le traitement équitable des travailleurs étrangers « résidant légalement dans le pays ».

<sup>14</sup> Toutes ces dispositions furent également copiées telles quelles dans les quatre autres principaux traités de paix, à l'exclusion du traité de Lausanne finalement signé avec la Turquie en 1923 (voir *infra*, p. 202). Voir la présentation de cette partie des traités par le délégué français Justin Godart, *Les Clauses du travail dans le traité de Versailles et les décisions de la conférence de Washington*, Paris, Dunod, 1920; ou par le délégué belge Ernest Mahaim, « L'Organisation permanente du travail », dans le *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. IV, 1924, 3<sup>e</sup> impr., Leyde, A.W. Sijthoff, 1963, p. 65-224. Pierre-Olivier de Broux, « L'internationalisation des droits sociaux fondamentaux : De la paix mondiale à la justice sociale : les origines de la Charte sociale européenne », dans Filip Dorsemont, Sébastien van Drooghenbroeck & Guido Van Limberghen (dir.), *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Bruxelles, La Chartre, 2016, p. 16-26.

<sup>15</sup> Le succès de ces dispositions, lors des négociations, a permis de leur accorder un ancrage direct dans le pacte de la Société des Nations, à l'art. 23 du traité de Versailles, selon lequel les membres de la Société des Nations « s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ». Voir Gleider I. Hernandez, « Article 23 », dans R. Kolb (dir.), *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 1003-1032.

<sup>16</sup> Sur l'origine de ce droit, Pierre-Olivier de Broux et Florence Maertens, « Repos dominical et jours fériés en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle : la transformation des obligations religieuses en revendication sociale », dans Philippe Martin & Philippe Desmette (dir.), *Orare aut laborare ? Fêtes de précepte et jours chômés du moyen âge au début du XX<sup>e</sup> siècle*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017, p. 215-228.

<sup>17</sup> De manière encore anecdotique, la partie « Travail » des traités de paix prévoit d'ailleurs pour la première fois, dans l'ordre juridique international, deux obligations de représentation des femmes (art. 389, al. 2 et 395 du traité de Versailles). Ces dispositions ne sont néanmoins qu'une pâle réponse aux demandes pressantes

Il faut encore, pour justifier le caractère fondamental des droits énoncés, s'assurer que leur respect soit contrôlé dans l'ordre juridique international. C'est un des principaux mérites des traités de paix, pour les juristes, que d'avoir instauré des mécanismes de contrôle particulièrement originaux pour l'époque, assurant l'application des traités. Si le plus visible de ceux-ci est la création de la Cour permanente de justice internationale (CPJI), il en existe plusieurs autres qui ont assuré une certaine effectivité des droits reconnus tout au long de l'entre-deux-guerres. En revanche, aucun mécanisme de contrôle spécifique n'est prévu pour la catégorie des droits individuels.

Il s'agit tout d'abord des mécanismes d'autorégulation : l'État membre de la SDN est chargé de faire annuellement rapport de son mandat sur un territoire (art. 22, § 7 du Pacte de la SDN)<sup>18</sup>, ou en matière sociale, « sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré » (art. 408 du traité de Versailles). Ces rapports rendent visible le niveau de protection des droits humains concernés dans chaque État, tout en favorisant l'échange d'informations entre les administrations nationales. Ils sont aussi le prélude d'un contrôle supranational, les rapports des États mandataires devant être examinés par la Commission permanente des mandats et le Conseil de la SDN, d'une part, et les rapports en matière sociale par la Conférence générale de l'OIT, d'autre part. Un second type de mécanismes est celui du contrôle par les pairs. Pour garantir la protection des minorités, tout État membre de la SDN peut « signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction » aux droits garantis causé par un autre État membre. Le Conseil de la SDN « pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces<sup>19</sup> ». En matière sociale, chaque État, mais aussi toute organisation professionnelle ouvrière ou patronale, peut dénoncer ce que fait ou ne fait pas un autre État membre, à charge pour l'État mis en cause de « faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable ». L'OIT reçoit le pouvoir de « rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite » ou de mettre

18 adressées par les associations féministes internationales aux négociateurs des traités de paix : Nora Natchkova et Céline Schoeni, « The ILO, Feminists and Expert Networks : The Challenges of a Protective Policy (1919-1934) », dans S. Kott & J. Droux (dir.), *Globalizing Social Rights*, op. cit., p. 50-51 ; Br. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, op. cit., p. 113.

19 Art. 22, § 7 du pacte de la SDN. Ce mécanisme est repris dans tous les textes des mandats conférés par le Conseil de la SDN. Voir par exemple l'art. 10 du Mandat précité sur le Cameroun ; ou l'art. 17 du Mandat précité pour la Syrie et le Liban. Ce mécanisme est repris par tous les traités de minorités. Voir par exemple l'art. 12 du traité précité avec la Pologne, ou l'art. 14 du traité précité avec la Tchécoslovaquie.

sur pied une commission d'enquête, chargée de formuler des recommandations, en ce compris des sanctions d'ordre économique contre le gouvernement mis en cause (art. 408 à 415 du traité de Versailles).

Le contrôle de la CPJI enfin, innovation à part entière de la Conférence de la paix, s'étend à tout différend ou tout point soumis par le Conseil ou l'Assemblée de la SDN (art. 14 du pacte de la SDN). Il est spécifiquement prévu pour la protection des minorités et celle des populations indigènes, et s'impose à l'État responsable<sup>20</sup>. Ce contrôle est également prévu à trois reprises dans la partie « Travail » des traités de paix : soit en appel des commissions d'enquête, soit en l'absence du respect de l'obligation de saisir les parlements nationaux, soit pour trancher « toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation » de la partie « Travail » des traités (art. 415, 416 et 423 du traité de Versailles). Le contrôle du respect des arrêtés et des avis de la CPJI appartient donc au Conseil de la SDN, qui peut proposer toute mesure permettant d'y donner suite.

#### L'EFFECTIVITÉ DES DROITS HUMAINS CONSACRÉS PAR LES TRAITÉS

Au-delà de l'intention politique ainsi exprimée à Versailles, ce sont les effets des traités de paix qui leur assurent une place incontestable dans l'histoire des droits humains. Car, dans tous les domaines identifiés plus haut, des progrès visibles ont été accomplis durant l'entre-deux-guerres. Nous les envisageons sous trois angles : la mise en œuvre juridique et institutionnelle ; l'effectivité des mécanismes de contrôle ; et enfin l'effectivité de la protection pour les bénéficiaires des droits reconnus.

#### LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE DES DROITS FONDAMENTAUX

Les développements juridiques et institutionnels des droits reconnus à Versailles durant l'entre-deux-guerres sont considérables, pour les trois catégories de droit identifiées.

Dans le domaine des droits individuels, l'interdiction de l'esclavage est proclamée de manière universelle dès 1926, après qu'une Commission temporaire de l'esclavage a été chargée par la SDN d'enquêter sur les pratiques esclavagistes partout dans le monde, y compris dans les colonies<sup>21</sup>. Le débat sur les formes

20 *Ibid.* (pour les minorités) ; art. 12 du Mandat précité sur le Cameroun ; ou l'art. 20 du Mandat précité pour la Syrie et le Liban.

21 Convention relative à l'esclavage, signée à Genève le 25 septembre 1926 : Suzanne Miers, « Le nouveau visage de l'esclavage au XX<sup>e</sup> siècle », *Cahiers d'études africaines*,

d'esclavage dans les colonies conduit même à l'adoption au sein de l'OIT d'une convention interdisant le travail forcé<sup>22</sup>. Le domaine du droit à la santé demeure un lieu de haute diplomatie, opposant tant les États entre eux, entre partisans et adversaires de l'intégration de l'Office international de l'hygiène publique à la SDN – qui conduit à la création parallèle de l'Organisation internationale d'hygiène; que les États et les associations privées, favorables ou opposés à un monopole d'intervention du Comité international de la Croix-Rouge ou de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge. Ces luttes d'influence se traduisent néanmoins par une amélioration significative de la protection contre les épidémies et du droit international en matière de santé durant l'entre-deux-guerres<sup>23</sup>. En matière de libertés économiques, c'est notamment la création par la SDN de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT), et l'adoption consécutive de conventions en matière d'arbitrage commercial, qui constituent l'approfondissement principal des libertés consacrées à Versailles<sup>24</sup>, élargissant donc surtout les garanties procédurales favorisant les échanges commerciaux internationaux.

2005, p. 667-688; M. Erpelding, *Le Droit international antiesclavagiste des « nations civilisées »*, op. cit., p. 376-394.

22 Convention n° 29 du 28 juin 1930 concernant le travail forcé ou obligatoire et travail écrits des travailleurs indigènes. La convention n° 29 est la seule adoptée durant cette période qui a reçu le statut de *convention fondamentale* dans le droit actuel de l'OIT. Voir Daniel Maul, « The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present », *Labor History*, vol. 48, n° 4, 2007, p. 477-500; Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston & Jasmiën Van Daele, *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale (1919-2009)*, Genève, BIT, 2009, p. 46-48 et p. 69-71; Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940-1970*, London/Genève, Palgrave Macmillan/International Labour Organization, 2012, p. 17-27; James P. Daughton, « ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years », dans S. Kott & J. Droux (dir.), *Globalizing Social Rights*, op. cit., p. 85-97.

23 Iris Borowy, *Coming to Terms with World Health. The League of Nations Health Organization 1921-1946*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2009; Francesca Piana, « Humanitaire et politique, in medias res : le typhus en Pologne et l'Organisation internationale d'hygiène de la SDN (1919-1923) », *Relations internationales*, vol. 138, n° 2, 2009, p. 23-38; Paul Weidling (dir.), *International health organizations and movements (1918-1939)*, Cambridge, Cambridge UP, 1995.

24 Protocole de Genève du 24 septembre 1923 relatif aux clauses d'arbitrage et la Convention de Genève du 26 septembre 1927 pour l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Voir Herbert Kronke, « The Role of Private International Law: UNIDROIT and the Geneva Conventions on Arbitration », dans M. Erpelding, B. Hesse & H. Ruiz Fabri (dir.), *Peace through law*, op. cit., p. 183-192; Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations (1920-1946)*, Oxford, Oxford UP, 2013.

Dans le domaine des droits collectifs, la protection des minorités révèle une nouvelle catégorie de personnes vulnérables, de concert avec les politiques très restrictives en matière de nationalité : celle des apatrides, privés de leur nationalité et de plus en plus nombreux à se réfugier hors de leur pays d'origine. La SDN crée dès 1921 un haut-commissariat pour les réfugiés, qu'elle confie au Norvégien Fridtjof Nansen. Celui-ci est l'inventeur du passeport permettant aux apatrides de circuler librement sur le territoire des États membres de la SDN, ou de s'y installer<sup>25</sup>. La protection des minorités et celle des populations indigènes s'approfondissent également grâce à l'institutionnalisation rapide d'un système de pétitions individuelles<sup>26</sup>. La protection des femmes et des enfants se diversifie également bien au-delà de la question de la traite, notamment grâce à l'instauration par la SDN d'une commission consultative<sup>27</sup>.

Dans le domaine des droits sociaux, la première Conférence internationale du travail se tient dès le mois d'octobre 1919, à Washington. Elle met en place l'OIT et adopte d'emblée six conventions, notamment pour encadrer la durée du travail, le chômage, le travail de nuit des femmes et des enfants ou la protection de la maternité<sup>28</sup>. Selon les mots d'Albert Thomas, premier directeur du Bureau international du travail (BIT) : « Par l'effort de tous, par la collaboration de cœur et d'esprit de tous, nous célébrons le monument de paix et de justice sociale que les peuples ont conçu après la catastrophe de la guerre<sup>29</sup>. » La création de cette organisation internationale va influencer de manière déterminante l'évolution de la protection sociale durant l'entre-deux-guerres, et ce tant sur la scène internationale que nationale. De 1919 à 1939, ce ne sont pas moins de soixante-sept conventions que l'OIT propose à la ratification de ses membres, outre une série équivalente de recommandations et d'autres travaux. Plusieurs conventions

25 Br. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, op. cit., p. 133-188.

26 Ce mécanisme non prévu par les traités est considéré par le juriste de droit international Giorgio Conetti comme « la première manifestation du principe des compétences fonctionnelles implicites d'une organisation internationale ». Voir cet auteur pour les pétitions relatives aux minorités : « La protection des minorités », art. cit., p. 1190-1195. Pour les mandats, voir la résolution du Conseil de la SDN du 31 janvier 1923 concernant la procédure en matière de pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat, *Journal officiel de la SDN*, mars 1923, p. 298-300.

27 Monique Constant, « Combats contre la traite des femmes à la Société des Nations », art. cit., p. 43; Br. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, op. cit., p. 248-299.

28 Toutes les conventions sont reprises dans l'ordre de leur adoption sur le site internet de l'OIT, en ligne : [www.ilo.org](http://www.ilo.org), consulté le 26 novembre 2020.

29 Extrait vidéo du discours d'Albert Thomas à l'occasion de l'installation du BIT à Genève, en 1920, diffusé sur le site internet de l'OIT : <https://www.ilo.org/100/fr/story/tripartism>, consulté le 26 novembre 2020.

ébauchent de premiers droits sociaux fondamentaux : l'interdiction du travail des enfants<sup>30</sup> ; la liberté syndicale<sup>31</sup> ; l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux<sup>32</sup> ; ou l'interdiction du travail forcé déjà mentionnée. Tous les droits consacrés par l'article 427 du traité de Versailles ne sont cependant pas mis en œuvre : malgré la progression des revendications féministes, le principe de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes n'est plus explicitement consacré dans les conventions adoptées par l'OIT durant l'entre-deux-guerres<sup>33</sup>.

Cet élargissement généralisé des droits reconnus par les traités de paix caractérise fort bien, selon nous, la « logique propre » des droits fondamentaux, pensée par l'historienne américaine Lynn Hunt à propos des révolutions américaine et française de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>34</sup>. Certains droits fondamentaux sont d'abord reconnus, avant de voir les acteurs de leur mise en œuvre presque automatiquement conduits à les étendre à d'autres situations ou bénéficiaires, auxquels le texte initial n'avait peu ou pas songé (ici par exemple : l'abolition du travail forcé dans les colonies, le développement du droit international privé, la protection des apatrides et des réfugiés...). Les mécanismes de contrôle utilisés conduisent d'ailleurs à un résultat similaire.

198

30 Convention n° 5 du 28 novembre 1919 fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels (reprise ou révisée, y compris dans d'autres secteurs, par les conventions n° 7, 10, 15, 33, 58, 59 et 60) ; Convention n° 6 du 28 novembre 1919 concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie. Voir Joëlle Droux, « From Inter-agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues during the Interwar Years », dans S. Kott et J. Droux (dir.), *Globalizing Social Rights*, op. cit., p. 262-279. Les révisions de l'âge minimum dans les années 1930 semblent avoir été décidées « essentiellement en raison de la dépression. Une fois de plus, il fallait lutter contre un chômage massif, et beaucoup pensaient que moins d'enfants devaient prendre le travail des adultes » (Gerry Rodgers, E. Lee, L. Swepston et J. Van Daele, *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale*, op. cit., p. 78).

31 Outre l'affirmation de la liberté d'association à l'art. 427 du traité de Versailles, voir aussi la convention n° 11 du 25 octobre 1921 concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles.

32 Pour le BIT, il fallait notamment « éviter que les réfugiés en acceptant des salaires inférieurs ne fassent une concurrence à la main-d'œuvre des pays qui les accueillent » (texte provisoire du procès-verbal du Conseil d'administration du Bureau International du Travail, 13 juin 1924. Archives du ministère des Affaires étrangères [Belgique], n° 10.658/11). Voir notamment la convention n° 19 du 8 septembre 1926 concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail et la convention n° 66 du 28 juin 1939 concernant le recrutement, le placement et les conditions de travail des travailleurs migrants.

33 N. Natchkova & C. Schoeni, « The ILO, Feminists and Expert Networks », art. cit., p. 49-64.

34 Lynn Hunt, *L'invention des droits de l'homme. Histoire, psychologie et politique*, Genève, Markus Haller, 2013, p. 173-183.

## L'EFFECTIVITÉ DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Tous les mécanismes de contrôle prévus par les traités de paix n'ont pas été utilisés durant la période étudiée. Leur existence, à elle seule, a peut-être pu jouer un rôle dissuasif – que d'autres recherches devraient encore étayer ; mais c'est leur usage que nous pensons ici révélateur d'effectivité.

Les mécanismes d'auto-régulation, pour les mandats et les droits sociaux, ont été relativement suivis par les États, qui voyaient aussi dans leur obligation d'établir des rapports un moyen de faire la publicité de leur bonne conduite. Le contrôle de la Commission permanente des mandats sur les rapports annuels des États mandataires les a en outre contraints à prendre leurs obligations au sérieux, voire à les étendre à leurs propres colonies<sup>35</sup>. De même, en matière sociale, une Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations est mise en place en 1926 au sein de l'OIT, pour analyser et évaluer les rapports annuels déposés par les États membres, jouant ainsi tant un rôle d'information que d'harmonisation voire de critique des pratiques des États<sup>36</sup>.

Les mécanismes de contrôle par les pairs, beaucoup plus politiques, ont été utilisés avec une prudence bien plus grande. En matière de protection des minorités, par exemple, l'action du Conseil de la SDN « se concentrerait sur la médiation et la conciliation plus que sur le contrôle de la bonne application du droit. [...] Puisqu'elle avait principalement [pour] but d'influencer et de convaincre, la procédure instituée par le Conseil devrait s'appuyer sur la bonne foi et la coopération des gouvernements et des minorités intéressées<sup>37</sup>. » Étroitement liée à la situation politique internationale, c'est l'absence de bonne foi et de

35 M. Hébié & P. Baldini, « The Legacy of the Mandates System of the League of Nations », art. cit., p. 104-111 ; Giovanni Distefano, « Article 22 », dans R. Kolb (dir.), *Commentaires sur le pacte de la Société des Nations*, op. cit., p. 872-873 et 928-947. Selon un juriste contemporain, « le fait, pour le Mandataire, de soumettre à un organe international tous les textes législatifs et administratifs qui régissent le territoire soumis à son mandat, d'en faire un sujet de discussion internationale, de recommandations et parfois de demandes de modifications, indique que la surveillance de gestion du Mandataire a atteint le plus haut degré possible. Elle embrasse, en effet, tous les phénomènes de la vie indigène, dont elle garantit le bien-être et le développement » (Jacob Stoyanowsky, *La Théorie générale des mandats internationaux*, Paris, PUF, 1925, p. 145).

36 Les rapports de la commission d'expert sont disponibles à partir de 1932 sur le site internet de l'OIT au titre des *Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations*, en ligne : <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/> consulté le 26 novembre 2020. Pour un commentaire du rôle joué par celle-ci : Francis Maupain, « Une Rolls Royce en mal de révision ? L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire », *Revue générale de droit international public*, vol. 114, n° 3, 2010, p. 465-499.

37 G. Conetti, « La protection des minorités », art. cit., p. 1198-1199.

37

coopération qui est le plus souvent considérée comme la cause de l'échec du système. Pour les territoires sous mandat, la procédure de pétition individuelle a été considérée par le Conseil de la SDN lui-même comme peu effective<sup>38</sup>. En matière sociale, enfin, les mécanismes comparables prévus au sein de l'OIT ne semblent jamais avoir été activés.

Mais c'est sans doute le contrôle de la CPII qui est le plus remarquable, et qui en fait le précurseur indéniable des nombreux contrôles juridictionnels internationaux que nous connaissons aujourd'hui. Certes, le contrôle de la CPII sur les droits des populations indigènes reconnus par les mandats a été inexistant durant la période étudiée. Mais, saisie en matière de protection des minorités, la CPII a rendu plus d'une dizaine d'avis qui, de nos jours, font encore souvent autorité en la matière<sup>39</sup>. Au travers de sa jurisprudence, elle a, d'une part, contribué à la définition de la notion de minorité ; et d'autre part à inscrire le régime de protection au sein d'une conception très moderne de l'égalité, articulée autour de « mesures positives qui pouvaient la réaliser effectivement » et de « la prohibition négative de mesures qui seraient discriminatoires et défavorables pour une minorité, bien qu'elles soient formellement applicables à l'ensemble de la population<sup>40</sup> ». Enfin, la CPII est intervenue plusieurs fois dans le domaine des droits sociaux, sur la base de sa compétence générale d'avis consultatif prévue par l'article 14 du traité de Versailles. Elle rend ses premiers avis consultatifs dès 1922, après avoir notifié et admis l'intervention non seulement d'une série d'États, mais également du BIT et de plusieurs associations syndicales internationales. Le premier avis valide de la procédure de désignation d'un délégué ouvrier néerlandais lors de la 3<sup>e</sup> Conférence du travail<sup>41</sup>. Il provoque des réactions courroucées du gouvernement néerlandais, bien que la CPII lui ait donné raison. Les États n'ont pas l'habitude, à cette époque, d'être ainsi mis sur la sellette. La Cour valide ensuite l'extension du champ d'application des traités aux travailleurs agricoles, alors

38 M. Hébié & P. Baldini, « The Legacy of the Mandates System of the League of Nations », art. cit., p. 110.

39 Les plus souvent cités sont les suivants : n° 6 du 10 septembre 1923, aff. *Colons allemands en Pologne*; n° 17 du 31 juillet 1930, aff. *Communautés gréco-bulgares*; n° 40 du 15 mai 1931, aff. *Accès aux écoles minoritaires allemandes en Haute-Silésie*; n° 44 du 4 février 1932, aff. *Traitement des nationaux polonais dans le territoire de Dantzig*; n° 64 du 6 avril 1935, aff. *Écoles minoritaires en Albanie*; (CPII), *Recueil des avis consultatifs*, série B [jusque 1930] et série A/B [à partir de 1931] – disponibles en ligne : [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org). Voir Nathan Feinberg, « La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale en matière de mandats et de minorités », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 59, Leyde, AW. Sijthoff, 1937-1, p. 591-703.

40 Giorgio Conetti, « La protection des minorités », art. cit., p. 1197.

41 CPII, *Recueil des avis consultatifs*, série B, n° 1, 31 juillet 1922, en ligne : [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

qu'ils avaient été négociés avec la condition ouvrière et le seul secteur industriel à l'esprit<sup>42</sup>. C'est un autre beau cas d'application de la « logique propre » des droits fondamentaux de Lynn Hunt.

Ce sont donc les mécanismes d'autorégulation, les moins contraignants, qui ont été les mieux respectés et les plus systématiquement utilisés. L'ensemble des mécanismes mis en œuvre n'en constituent pas moins, sans doute, les premiers textes de *soft law* international en matière de droits fondamentaux : ce droit peu contraignant en apparence, fait de rapports, d'enquêtes, de recommandations ou d'avis, mais qui revêt pourtant un certain degré de force normative et d'effectivité.

#### LA PROTECTION DES BÉNÉFICIAIRES DES DROITS RECONNUS

L'effet des textes, institutions et mécanismes de contrôle internationaux sur la protection des individus concernés durant l'entre-deux-guerres est bien plus difficile à mesurer concrètement. Il pourrait être étudié pays par pays, et une analyse transversale ou globale, pour l'ensemble des États membres de la SDN, est encore inexistante. Notre perception est, à ce stade, que cet effet a été ambivalent : d'une part, il y eut indéniablement quelques avancées et un degré de protection plus élevé que jamais auparavant pour certains individus ou certains droits ; mais d'autre part, il faut à l'évidence constater qu'un fossé abyssal demeure entre les textes internationaux et les pratiques nationales, en particulier dans les colonies (*cf. infra*), encore aggravé par la montée des nationalismes et du fascisme dans les années 1930.

D'un point de vue plus formel, une manière – encore bien insuffisante – de mesurer cette effectivité consiste à étudier le degré d'appropriation des normes et des mécanismes de contrôle internationaux par le système juridique national<sup>43</sup>. En droit, ce degré d'appropriation peut être évalué à quatre niveaux : (i) la ratification des traités et conventions – qui donne lieu à d'innombrables débats dès le processus de ratification des traités de paix, les uns se réjouissant

42 CPII, *Recueil des avis consultatifs*, série B, n° 2-3, 12 août 1922. Voir également l'avis n° 13 du 23 juillet 1926 sur la compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron et l'avis n° 50 du 15 novembre 1932 relatif à l'interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes (tous disponibles sur [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)). Le directeur du BIT, Albert Thomas, est venu personnellement défendre la cause de l'OIT devant la CPII en 1922 (Br. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, op. cit., p. 121-122).

43 C'est l'objet de l'étude que nous avons consacrée aux droits sociaux issus des traités de paix, dans le contexte belge : Pierre-Olivier de Broux, « Le traité de Versailles et les questions ouvrières : la paix par la justice sociale », dans Catherine Lanneau & Michel Dumoulin (dir.), *La Belgique et les traités de paix, de Versailles à Sévres (1919-1921)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2021, p. 233-250.

d'y trouver un appui aux pratiques nationales déjà projetées ou existantes, mais les autres rejetant les textes dès qu'ils semblent porter démesurément atteinte à la souveraineté nationale ou aux intérêts économiques ou encore coloniaux du pays. Ces débats se sont prolongés tout au long de l'entre-deux-guerres, devant chacun des parlements nationaux concernés, pour les innombrables conventions adoptées et couvrant le champ des droits fondamentaux examinés par la présente contribution. Les parlementaires ne manquent d'ailleurs pas de regarder ce que décident les États voisins, le plus souvent pour justifier leur propre refus de ratification. La crainte concurrentielle surgit constamment, doublée de la volonté d'échapper aux différents mécanismes de contrôle, voire de l'absence d'intérêt politique pour faire évoluer une législation<sup>44</sup>. (ii) La transposition des textes internationaux dans le droit national. Elle est parfois inexistante : peu d'États ont ressenti le besoin d'adopter des normes nationales interdisant explicitement l'esclavage ou le travail forcé. Elle est d'autre fois franchement limitée, à l'instar de l'influence exercée par les conventions de l'OIT sur les initiatives législatives belges, inversement proportionnelle au nombre et au volume des textes de ces conventions<sup>45</sup>. (iii) L'utilisation des conventions et de leurs travaux préparatoires comme instrument d'interprétation du droit national<sup>46</sup>. Une telle suggestion doctrinale reste néanmoins rarissime en dehors des auteurs de droit international, et semble inexistante dans la jurisprudence. (iv) La primauté du droit international, en cas de divergences avec le droit national. La discrétion de ce droit international semble cependant n'avoir conduit sur ce point qu'à un débat théorique, dont aucun juge national ne s'est saisi dans les domaines des droits fondamentaux étudiés.

D'un point de vue matériel, les sources juridiques révèlent aussi les conditions d'existence des bénéficiaires et, par conséquent, le niveau de protection des droits reconnus. Ainsi, l'effectivité du droit international antiesclavagiste s'est heurtée à deux résistances importantes tout au long de l'entre-deux-guerres<sup>47</sup> : celle des

44 Voir les nombreux exemples donnés en matière de droits sociaux par Sandrine Kott, « Quelles normes pour quelle justice sociale ? 100 ans d'histoire normative », dans St. Dagron, A.-S. Dupont & K. Lempen (dir.), *L'OIT et le droit social en Suisse*, op. cit., p. 13-14.

45 P.-O. de Broux, « Le traité de Versailles et les questions ouvrières », art. cit. ; C'est par exemple la recommandation qui est formulée par Paul Horion, magistrat et chargé de cours à l'université de Liège, à propos de la loi belge du 14 juin 1921 sur la durée du travail : « Le texte de la Convention [de Washington] et les travaux préparatoires de la Conférence internationale du travail] seront utilement consultés pour l'interprétation de la loi belge » (Paul Horion, *La Durée du travail industriel et commercial et les congés annuels payés*, Bruxelles, Bruylant, 1937, p. 6).

47 Michel Erpelding, « Le droit international relatif à l'esclavage : de la réglementation du commerce international des captifs au droit universel de ne pas être traité en esclave », *Histoire de la justice*, n° 31 « Justice et esclavages », 2021, p. 208-212.

relations esclavagistes de fait, entre personnes privées ; et celle du travail forcé, imposé par les puissances coloniales dans un but civilisateur<sup>48</sup>. Le système des minorités a progressivement perdu de son effectivité, au triple motif que les Puissances alliées ne souhaitent plus affaiblir les États d'Europe centrale, coincés entre l'Allemagne nazie et l'Union soviétique ; que les États d'Europe centrale blâmaient ceux parmi leurs ressortissants qui osaient se plaindre et refusaient de s'assimiler ; et que les minorités elles-mêmes ont peu à peu perdu confiance dans le système de protection internationale<sup>49</sup>. La protection de la liberté de conscience et de religion dans les territoires sous mandat a d'abord bénéficié aux missionnaires européens<sup>50</sup>. La lutte contre la traite des femmes a pour sa part été pluri axée autour de deux principes, que sont « la garantie de l'hygiène sociale et un féminisme social fortement teinté de moralisme », s'éloignant ainsi assez significativement d'une protection relevant des droits humains<sup>51</sup>.

En synthèse, il faut donc reconnaître que l'influence internationale dans les systèmes juridiques nationaux, et par conséquent l'effectivité de la protection des bénéficiaires des droits reconnus, est restée particulièrement faible.

## QUELLE PLACE POUR LES TRAITÉS DE PAIX DANS L'HISTOIRE DES DROITS HUMAINS ?

### L'UNIVERSALITÉ DES DROITS HUMAINS

Un des principaux éléments de définition des droits fondamentaux au niveau international est leur dimension universelle. Ce terme est essentiellement repris, au sein des traités de paix, dans le préambule de la partie « Travail ». Une réserve majeure doit néanmoins être soulevée à cet égard. D'une part, les empires coloniaux vont soigneusement encadrer l'application des droits sociaux à leurs colonies<sup>52</sup> ; et d'autre part les nations moins industrialisées vont elles-mêmes

48 Voir par exemple, pour le Congo belge, Benoît Henriët, Bérengère Piret & Nathalie Tousignant, « "Travail et Progrès". Labour Legislation in Belgian Congo (1906-1960) », *Rechtskultur. European Journal of Legal History*, n° 5, 2017, p. 36-47.

49 Mark Mazower, « The Strange Triumph of Human Rights », *The Historical Journal*, vol. 47, n° 2, 2004, p. 382-383 ; M. Mazower, « Minorities and the League of Nations in Interwar Europe », art. cit., p. 52-55, qui indique notamment que le nombre de pétitions relatives aux minorités envoyées au siège de la SDN était encore de 204 en 1930, mais est tombé à 15 en 1936.

50 G. Distefano, « Article 22 », art. cit., p. 878-879.

51 M. Constant, « Combats contre la traite des femmes à la Société des Nations », art. cit., p. 46.

52 Selon l'article 421 du traité de Versailles, les conventions conclues au sein de l'OIT pourront s'appliquer « à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, mais sous

exiger la possibilité de déroger ou d'adapter les textes adoptés au sein de l'OIT à leur situation (avec le soutien affiché desdits empires, qui y trouvaient à tout le moins une légitimation de leur propre politique différenciée dans les colonies)<sup>53</sup>. C'est d'ailleurs probablement cette idée de nation « moins industrialisée » qui conduisit étrangement à la disparition de la partie « Travail » dans le traité de Lausanne de 1923, conclu sur les ruines de l'Empire ottoman (et bien que cette partie soit bien présente dans le traité de Sèvres de 1920). Cette différence de traitement s'inscrit en réalité dans la hiérarchie des « nations civilisées » qui caractérise le droit international et les relations internationales à la sortie de la guerre<sup>54</sup>. La prévention universaliste des droits sociaux consacrés à Versailles est donc significativement affaiblie par les limites ainsi assignées à leur champ d'application.

La prévention d'universalité, pour les autres droits fondamentaux reconnus par les traités de paix, est en outre particulièrement réduite. Des discussions ont ainsi existé pour que la protection des minorités soit rendue universelle, mais l'idée a été rejetée. Les traités de paix ne s'attachent en réalité, sur ce terrain, qu'aux minorités de certains États – et certainement pas à celles des Puissances alliées. Diverses tentatives d'universalisation ont encore eu lieu après la Conférence de la paix, notamment à la demande de l'Allemagne de Weimar, mais sans succès<sup>55</sup>.

204

les réserves suivantes : 1° Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ; 2° Que les modifications, qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales, puissent être introduites dans celle-ci ». En réalité, durant l'entre-deux-guerres, aucune métropole ne va étendre le bénéfice des conventions qu'elle a ratifiées à ses colonies. Voir le cas particulier de l'Empire britannique à l'OIT, décrit par O. Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail*, op. cit., p. 193-234.

53 Selon l'article 405, alinéa 3 du traité de Versailles, « en formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes ». Cette clause est défendue lors des négociations de 1919 par les délégations chinoises, japonaises et indiennes, notamment pour « préserver l'avantage économique comparatif dont ils disposent du fait du bas coût de leur main d'œuvre » (S. Kott, « Quelles normes pour quelle justice sociale ? », art. cit., p. 19). Une bonne partie des États non occidentaux (ou, surtout, de leurs représentants gouvernementaux et patronaux) se réfugient derrière cette disposition pour éviter de devoir ratifier les conventions de l'OIT, et ce dans l'intérêt de leur développement économique (Yéronique Plata-Stenger, « L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres », *Le Mouvement social*, n° 263, 2018/2, p. 109-122).

54 Pierre-Olivier de Broux, « Introduction. Nations civilisées, mission civilisatrice, droit de civilisation », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2019, p. 42-45.  
55 Carole Fink, « "Defender of minorities": Germany in the League of Nations, 1926-1933 », *Central European History*, n° 5, 1972, p. 330-357.

Certaines minorités européennes, et en particulier les juifs d'Allemagne, se sont par conséquent trouvées totalement démunies face aux persécutions des années 1930<sup>56</sup>. De même, les protections accordées à demi-mot aux populations indigènes ont surtout contribué à renforcer le système colonial<sup>57</sup>, tout en se limitant exclusivement aux territoires sous mandat – et certainement pas aux colonies des Puissances alliées.

La dimension universelle des droits fondamentaux reconnus sur la scène internationale durant l'entre-deux-guerres est donc particulièrement réduite, voire inexistante. L'intention existe, mais elle n'est en rien effective. L'histoire témoigne ici d'un système de protection qui reste inabouti, et sans doute d'une qualification prématurée ou anachronique des droits reconnus à Versailles comme des « droits humains », dans son acception juridique actuelle.

#### L'INDIVISIBILITÉ DES DROITS HUMAINS

L'ignorance de l'histoire des droits humains a conduit de nombreux juristes à classer ceux-ci en « générations » de droits de l'homme : celle des libertés civiles et politiques, d'une part, et celle des droits économiques et sociaux, d'autre part. Juridiquement, les droits économiques et sociaux paraissent ainsi, aujourd'hui, avoir accumulé un retard « historique » par rapport aux droits civils et politiques ; ils semblent avoir bénéficié d'une reconnaissance plus tardive et plus lente. Le droit international des droits humains comporte aujourd'hui encore une certaine hiérarchie entre les deux premières générations de droits, inféodant les droits économiques et sociaux aux libertés civiles et politiques. Or, cette classification et cette hiérarchie sont de plus en plus critiquées, en particulier par les historiens<sup>58</sup>.

56 M. Héblé & P. Baldini, « The Legacy of the Mandates System of the League of Nations », art. cit., p. 106.

57 *Ibid.*, p. 117-120.

58 Voir notamment la démonstration de Micheline Ishay, *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley, University of California Press, 2<sup>e</sup> éd., 2008, p. 5-14. L'auteurice y indique que de nombreux droits civils et politiques sont nés avec le socialisme et ses combats pour l'abolition de l'esclavage, pour l'égalité homme-femme ou pour le suffrage universel, dont le libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle est longtemps resté un adversaire acharné (p. 117-172). Inversement, divers droits sociaux ont été consacrés très tôt dans les textes constitutionnels du XIX<sup>e</sup> siècle (notamment en France la déclaration des droits de 1793 ou la constitution libérale de 1848), en particulier la liberté d'association (ce, même si les organisations ouvrières eurent souvent bien du mal à s'en prévaloir) ou le droit à l'assistance publique. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que René Cassin, lorsqu'il prend la parole devant l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 pour soutenir l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, se réfère au centenaire de la Constitution française de 1848 et du

L'émergence des droits fondamentaux sur la scène internationale à Versailles contribue nettement, selon nous, à nuancer les idées de génération et de hiérarchie. La première « génération » de droits fondamentaux internationaux, c'est incontestablement celle des droits collectifs, au sens large, tel qu'ils ont été inscrits dans les traités de paix, et au premier rang desquels, en termes d'effectivité, on peut incontestablement placer les droits sociaux. Cette constatation renforce, à notre estime, la nécessité impérieuse de dépasser le discours classique argué sur les générations de droits fondamentaux. Ce discours est en réalité une construction politique, bâtie sur la Guerre froide, dont les juristes actuels sont bien trop peu conscients<sup>59</sup>. La hiérarchie des droits, à Versailles, semble entièrement bâtie sur la justice sociale, seule à même de garantir la paix universelle. La protection des libertés individuelles n'en est qu'une conséquence, réservée aux seuls systèmes juridiques nationaux. C'est ainsi un tout autre paradigme que les négociateurs des traités de paix ont bâti en 1919. Leur héritage s'est d'ailleurs traduit, d'abord, dans un texte qui proclamait ensemble droits civils, politiques, économiques et sociaux : la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. En réalité, les droits humains sont sans doute, ou, à tout le moins, devraient être, indivisibles : l'effectivité de l'un ou plusieurs d'entre eux n'est pas garantie sans la reconnaissance des autres<sup>60</sup>. C'est ce qu'illustre encore la division entre droits individuels et collectifs.

#### LA CONFRONTATION DES DROITS INDIVIDUELS ET DES DROITS COLLECTIFS

La classification des droits humains entre droits individuels et droits collectifs est une autre division traditionnelle dans le champ des droits fondamentaux, à laquelle s'accrochent diverses prétentions juridiques et philosophiques. Il existe une réelle tension entre les deux catégories, les droits collectifs entraînant une plus

décrit français d'abolition de l'esclavage – soit aux textes français les plus avancés en matière de droits sociaux au XIX<sup>e</sup> siècle.

59 Voir notamment P.-O. de Broux, « L'internationalisation des droits sociaux fondamentaux », art. cit., p. 30-37 et les références citées, notamment aux travaux de Roger Normand & Sarah Zaidi, *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana UP, 2008; d'Olivier Barsalou, *La Diplomatie de l'universel : la guerre froide, les États-Unis et la genèse de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1945-1948)*, Bruxelles, Bruylant, 2012; et de Mikael R. Madsen, « La guerre froide et la fabrique des droits de l'homme contemporains : une théorie transnationale de l'évolution des droits de l'homme », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016/2, p. 197-220.

60 La résolution n° 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale des Nations unies a récemment réaffirmé que « tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants ».

grande méfiance que les droits individuels<sup>61</sup>. Nul doute que l'histoire des droits collectifs, que nous avons si rapidement évoquée, participe à ce qu'on considère parfois comme un échec des droits fondamentaux à dimension collective. Ou plus exactement, à ce que le recours abusif fait par les nazis aux droits des minorités allemandes à protéger (fir-ec par l'annexion territoriale), ou à ce que l'absence de protection effective des minorités, notamment juives, au sein des nouveaux États créés à Versailles, ait participé à la construction de cette méfiance autour des droits collectifs. Après la seconde guerre mondiale, les « droits de l'homme » (principalement centrés sur des droits et libertés individuels) ont précisément été considérés comme une alternative attractive et plausible aux droits des minorités, ces derniers étant plutôt perçus comme une source profonde de perturbation, et notamment de perturbation potentielle des systèmes coloniaux<sup>62</sup>.

Mais il nous semble qu'il faut également retenu l'autre facette de cette histoire. Ce sont principalement des droits collectifs – en incluant les droits sociaux – qui ont été, à Versailles, les premiers droits fondamentaux à émerger au niveau international. Ce sont eux surtout qui ont été dotés de mécanismes de contrôle, y compris sur le plan juridictionnel. Si cette reconnaissance a été le reflet d'une époque, et s'inscrit dans le contexte politique particulier de la fin de la première guerre mondiale, elle n'en demeure pas moins une étape décisive dans la naissance du droit international des droits humains. Cette étape montre qu'un autre paradigme a été concevable, et a donné, dans une certaine mesure, des résultats significatifs pour la protection des minorités, des populations indigènes, des enfants ou des travailleurs.

La suite de l'histoire est sans doute parfaitement illustrée par le débat d'après-guerre qui a opposé Raphaël Lemkin – inventeur du crime de génocide et défenseur des droits des groupes raciaux et religieux – à Hersch Lauterpacht – inventeur du crime contre l'humanité et défenseur des droits des individus au cœur des « droits de l'homme » de l'après-guerre – débat raconté avec passion par Philippe Sands<sup>63</sup>. Ce débat et ses suites (le procès de Nuremberg et l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, en particulier) illustrent à quel point les droits individuels et collectifs sont indissociables, à défaut d'être indivisibles. Et ce débat, comme les droits fondamentaux reconnus à Versailles, montre que les fondements théoriques, juridiques ou philosophiques utilisés

61 Julie Ringelheim, « Droits individuels et droits collectifs : avenir d'une équivoque », dans Emmanuelle Bribosia & Ludovic Hennebel (dir.), *Classer les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 231-261; Guy Haascher, « Les droits collectifs contre les droits de l'Homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1990/3, p. 231-234.

62 M. Mazower, « The Strange Triumph of Human Rights », art. cit., p. 387.

63 Philippe Sands, *Retour à Lemberg*, Paris, Albin Michel, 2017.

aujourd'hui pour maintenir les droits collectifs dans l'ombre des droits individuels, ne reflètent pas une hiérarchie historiquement immuable, au contraire.

En conclusion, les droits fondamentaux ont indéniablement occupé une place importante dans les traités de paix, tant sur le plan matériel des droits inscrits dans les traités que sur le plan formel des procédures de droit international prévues par les traités ou qui ont été induites par ceux-ci. René Cassin a qualifié la partie « Travail » des traités de paix comme la base « d'un droit international consacrant les libertés individuelles essentielles<sup>64</sup> ». Le développement d'un droit international relativement contraignant, doté de procédures très complètes de décision, d'avis, de contrôle et de sanction au niveau international, était inédit et servira largement de modèle au développement du droit international, notamment en matière de droits humains, après la seconde guerre mondiale.

Gardons-nous de trop de naïveté : les principes consacrés par les traités de paix n'ont pas tous été traduits dans des conventions internationales ; tous les textes adoptés n'ont pas été ratifiés par tous les États membres de la SDN ; leur universalité était inexistante ; et bien sûr leur effectivité réelle, pour la protection des bénéficiaires des droits reconnus, est restée particulièrement limitée. Néanmoins, cette reconnaissance est une étape significative dans l'histoire des droits fondamentaux. Si, à la suite de Samuel Moyn<sup>65</sup>, il faut évidemment admettre que les droits humains n'ont pas été pensés comme une politique indivisible et universelle durant l'entre-deux-guerres, les traités de paix ont indéniablement élevé, en fait comme en droit, le niveau de protection de certains humains et de certains droits, en engageant des débats politiques et juridiques sur la scène internationale qui n'ont rien eu à envier à ceux d'aujourd'hui.

64 Dans les *Mélanges Georges Scelle*, 1950, cité par Jacques Le Goff, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1890 à nos jours*, Rennes, P UR, 2004, p. 162.

65 Cette idée a été reprise par d'autres auteurs : Nicolás Valticos, *Derecho internacional del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 1977, p. 239 ; Josefina C. Bustillo, « Histoire comparée des droits sociaux dans les pays d'Europe occidentale de 1945 à 1950 », dans Antoine Fleury, Carole Fink & Lubor Jliek (dir.), *Les Droits de l'homme en Europe depuis 1945*, Berne, Peter Lang, 2003, p. 201 ; Gleider I. Hernandez, « Article 23 », art. cit., p. 1004. Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge (Mass.), Belknap Press (Harvard UP), 2012.

## RÈGLEMENTS DE PAIX ET POURSUITES POUR CRIME DE GUERRE : LE TRAITÉ DE NEUILLY ET LES PROCÈS POUR CRIMES DE GUERRE EN BULGARIE APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Martin Valkov

Le sujet des crimes de guerre et de leur condamnation n'est pas communément associé à la première guerre mondiale et ce, pour une bonne raison : les crimes commis par l'Allemagne nazie et ses alliés pendant la seconde guerre mondiale, le massacre de millions de personnes, le génocide des juifs, ainsi que les procès de Nuremberg et de Tokyo ont laissé leur empreinte dans la mémoire collective en éclipsant tous les précédents. Pourtant, ce fut lors de la Conférence de la paix de 1919 que, pour la première fois dans l'histoire, des tribunaux internationaux furent créés pour juger les personnes accusées d'avoir violé les lois et les coutumes de la guerre durant un conflit armé. En 1919, les forces alliées victorieuses organisèrent la mise en place de tribunaux dotés d'une juridiction internationale pour tenir pour responsables les ressortissants allemands, ottomans et bulgares responsables accusés de crimes de guerre. Ce fut également la première fois que des traités de paix signés avec les pays vaincus stipulaient que ces derniers avaient l'obligation de livrer aux vainqueurs tous leurs criminels de guerre. Ces dispositions ne se concrétisèrent jamais, mais, sous la pression de l'Entente, l'Allemagne et l'Empire ottoman mirent en place leurs propres tribunaux pour juger les accusés afin d'éviter de les livrer à leurs anciens ennemis. Enfin, tandis que l'historiographie s'est penchée sur les procès de Leipzig et d'Istanbul<sup>1</sup> et que les publications sur l'histoire du droit pénal international ne cessent de se multiplier<sup>2</sup>, le cas de la Bulgarie n'a toujours pas été étudié.

1 Gerd Hankel, *The Leipzig Trials: German War Crimes and Their Legal Consequences after World War I*, Dordrecht, Republic of Letters Publishing 2014 ; Vahakn N. Dadrian & Taner Akcam, *Judgment at Istanbul: The Armenian Genocide Trials*, New York/Oxford, Berghahn Books, 2011.

2 James F. Willis, *Prologue to Nuremberg: The Politics and Diplomacy of Punishing War Criminals of the First World War*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1982 ; Gary Jonathan Bass, *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Trials*,