

F12FM-15

RAPPORT VERBAL
DE M. CHARLES LUCAS

A L'OCCASION

DE L'HOMMAGE DU MANUEL DES LOIS DE LA GUERRE SUR TERRE

PUBLIÉ PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE CELUI DE SA BROCHURE

SUR LA CIVILISATION DE LA GUERRE.

EXTRAIT DU COMPTE-RENDU

De l'Académie des Sciences morales et politiques

(INSTITUT DE FRANCE)

Par M. Ch. VERGÉ,

Sous la direction de M. le Secrétaire perpétuel de l'Académie.

RAPPORT VERBAL

DE M. CH. LUCAS

A L'OCCASION

DE L'HOMMAGE DU MANUEL DES LOIS DE LA GUERRE SUR TERRE

PUBLIÉ PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE CELUI DE SA BROCHURE

SUR LA CIVILISATION DE LA GUERRE.

J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de l'Académie un exemplaire du *Manuel des lois de la guerre*, publié par l'Institut de droit international et de prier l'Académie d'agréer l'hommage d'une brochure sur la *Civilisation de la guerre* dans laquelle j'ai présenté quelques observations relatives à ce *Manuel*.

Avant d'exposer le cadre et les divisions de ce *Manuel*, l'Académie me permettra de rappeler brièvement les circonstances qui se rattachent à ces deux publications.

I

Il y a bien des années que j'ai appelé l'attention de l'Académie sur la *Civilisation de la guerre*, par des communications successives qui remontent à 1872, et insérées dans le compte-rendu de ses travaux.

La guerre de 1870 s'était malheureusement bien écartée, dans la conduite des hostilités, des précédents de la guerre de Crimée et de celle d'Italie. Ce fut sous cette impression et sous celle surtout du mouvement d'opinion publique qui réclamait qu'on ne laissât pas l'humanité abandonnée aux maux de la guerre sans limites, sans frein, que m'apparut, dans l'ordre social et moral, l'impérieux besoin de la réforme que je désignai sous le nom de *Civilisation de la guerre*.

Je signalais que l'état de paix et l'état de guerre représentaient, l'un,

l'état de la civilisation, et l'autre, celui de la barbarie. Le premier avait, chez chaque peuple, sa codification de lois politiques, civiles et pénales qui répondaient aux besoins de sa nationalité ; et si l'omission d'étendre cette codification au droit des gens se faisait vivement sentir, la tradition avait au moins établi des règles dans les relations diplomatiques qui, sous l'empire de la paix, concernaient les rapports internationaux.

Mais aussitôt que la guerre venait à remplacer la paix, on passait, pour ainsi dire, de l'état civilisé à l'état sauvage, où il n'y avait plus d'autre droit que celui du plus fort. Le premier mémoire que je soumis à l'Académie, en 1872, avait pour objet de montrer la nécessité de la codification graduelle du droit des gens et de la commencer par la civilisation de la guerre, qui devait avoir pour principes fondamentaux, le recours à la médiation et à l'arbitrage pour prévenir la guerre autant que possible ; le principe de légitime défense pour la régler et pour flétrir la guerre de l'ambition et de la conquête ; et le principe de la modération dans la conduite des hostilités et dans la stipulation des conditions de la paix.

C'est ce programme dont je demandais à la fois la réalisation à l'opinion publique, par ses congrès internationaux, et à l'action collective de la diplomatie et de la science, qui devaient s'unir pour travailler en commun à la codification graduelle du droit des gens.

On vit se réunir, à Bruxelles :

En 1873, le Congrès international qui se composait de savants juriconsultes des deux côtés de l'Atlantique pour délibérer sur la codification du droit des gens et les moyens de substituer l'arbitrage à la voie des armes pour le règlement des conflits internationaux ;

Puis, en 1874, la conférence à laquelle un des grands souverains de l'Europe avait invité tous les Etats, grands, petits et moyens à envoyer des délégués de la diplomatie et de la science pour délibérer en commun sur les lois de la guerre appropriées au progrès de la civilisation. Le souverain qui avait pris cette généreuse et libérale initiative est celui qui vient de périr victime d'un exécrable attentat qui, je ne crains pas de le dire, est une honte pour la civilisation de notre époque.

Je n'ai pas à revenir sur les actes de la conférence de Bruxelles, qui ont fait l'objet de mon examen dans plusieurs communications à l'Académie. Une conférence projetée à Saint-Petersbourg devait continuer l'œuvre de celle de Bruxelles qui avait laissé bien des *desiderata* à réaliser et bien des lacunes à remplir. Mais les points noirs qui surgirent à l'horizon politique ne permirent pas de donner suite au projet de la conférence de Saint-Petersbourg.

C'est sous l'influence du mouvement d'opinion publique, qui réclamait une codification graduelle du droit des gens en se préoccupant d'abord des lois de la guerre, que fut fondé à Gand, le 10 septembre 1873, l'Institut de droit international dont plusieurs juristes, à différentes époques, avaient conçu et conseillé la création, et notamment le savant correspondant de cette Académie, M. Lieber, que le président Lincoln avait chargé de rédiger les instructions pour les armées des Etats-Unis, publiées en 1863. J'avais moi-même insisté, dans ma première communication à l'Académie relative à la civilisation de la guerre, sur la nécessité de faire appel aux notabilités des juristes dans tous les pays pour arriver, par l'action collective de la science, à la codification graduelle du droit international. Mais la création d'un Institut de droit international était une œuvre dont M. Rolin-Jacquemyns, qui en était l'habile promoteur, ne se dissimulait pas les graves difficultés ; car il s'agissait d'une science cosmopolite dont il fallait aller chercher les principaux représentants dans tous les pays, grouper en un faisceau américains et européens, russes et anglais, autrichiens et italiens, français et allemands, malgré les différences de langage et d'habitudes, les divisions politiques, les préjugés nationaux, et malgré encore les distances à franchir et les autres obstacles matériels à surmonter.

L'Institut de droit international, une fois fondé, devait apporter une grande réserve à ne pas introduire prématurément dans ses travaux la question de la civilisation de la guerre, qui aurait pu impliquer l'examen critique de celle de 1870. La conférence de Bruxelles vint lui frayer la voie. Mais avant de s'y engager sérieusement, il voulut gagner du temps, et dans la session de Paris de 1878, on résolut de s'occuper d'abord de « l'étude des codes et des règlements que les gouvernements de di-

vers pays avaient fait récemment rédiger pour leurs armées et dans lesquels était prescrite l'observation des lois et coutumes de la guerre. »

A la session de 1879, dans un rapport fort lucide, présenté au nom de la commission chargée de cette étude, M. Moynier fit observer que l'Institut, en invitant la commission à étudier les prescriptions récentes touchant l'observation des lois de la guerre, avait préjugé un fait dont la réalité n'était rien moins que démontrée. Il ne connaissait, en effet, que l'ukase russe du 12/24 mai 1877, le règlement russe du 2/14 juillet de la même année sur les prisonniers de guerre et le Manuel russe sur les lois de la guerre, et il était naturel que le gouvernement qui avait pris la généreuse initiative de la conférence de Bruxelles fût le premier à formuler ses idées dans un texte officiel. On s'expliquait facilement, du reste, la réserve des autres États attendant d'être fixés, par suite de la conférence de Bruxelles, sur les règles qui prévaudraient d'un commun accord entre les peuples civilisés.

Après avoir signalé les graves inconvénients de laisser se prolonger cette période transitoire, le rapport concluait à l'opportunité d'une initiative à prendre par l'Institut de droit international, et ce fut cette conclusion qui détermina la rédaction et la publication du *Manuel des lois de la guerre* destiné à être envoyé à tous les gouvernements.

C'est par suite de l'envoi d'un exemplaire de ce Manuel dont M. le professeur Bluntschli, comme ancien président de l'Institut de droit international avait fait à M. le comte de Molke l'hommage empressé, que l'illustre feld-maréchal adressa, en date du 11 décembre 1880 à M. Bluntschli la lettre publiée le 5 février 1881 par le journal le *Nord*, et qui a eu dans la presse européenne un si grand retentissement.

C'est à l'occasion de cette lettre de M. de Moltke que j'ai cru devoir publier sous le titre de *Civilisation de la guerre* la brochure dont je viens d'avoir l'honneur de faire hommage à l'Académie.

La guerre, en effet, n'est pas seulement pour M. de Moltke un art dans lequel il excelle, mais une doctrine qu'il professe ; et cette doctrine étant en contradiction avec les principes fondamentaux de ma formule sur la civilisation de la guerre, j'ai voulu, pour les sauvegarder, user du droit de légitime défense.

II

J'arrive maintenant à l'exposé du cadre et des divisions du Manuel des lois de la guerre sur terre.

Ce Manuel, composé de 25 pages, est précédé d'un avant-propos qui indique l'esprit et le but de sa publication.

L'avant-propos commence par exprimer que « la guerre tient une grande place dans l'histoire, et qu'il n'est pas présumable que les hommes parviennent de sitôt à s'y soustraire, malgré les protestations qu'elle soulève et l'horreur qu'elle inspire, car elle apparaît comme la seule issue possible des conflits qui mettent en péril l'existence des États, leur liberté, leurs intérêts vitaux. »

Il ajoute : que l'adoucissement graduel des mœurs doit se refléter dans la manière de la conduire ; qu'il est digne des nations civilisées, comme l'a fort bien dit, le président de la Conférence de Bruxelles, « de restreindre la force destructive de la guerre, tout en reconnaissant ses inexorables nécessités. »

Il rappelle qu'il y a aujourd'hui un certain nombre de principes de justice qui dirigent la conscience publique, qu'il serait bon de fixer et de rendre obligatoires. C'est ce que la Conférence de Bruxelles a tenté, à l'instigation de l'empereur de Russie, et c'est à quoi l'Institut de droit international, à son tour, essaie aujourd'hui de contribuer.

Cet avant-propos ne propose pas un traité international qui peut-être, dit-il, serait prématuré ou tout au moins fort difficile à obtenir, mais il déclare que l'Institut, « tenu par ses statuts de travailler, entre autres choses, à l'observation des lois de la guerre, croit remplir un devoir en offrant aux gouvernements un Manuel, propre à servir de base dans chaque Etat, à une législation nationale, conforme à la fois au progrès de la science juridique et aux besoins des armées civilisées. »

J'ai voulu par des citations textuelles de cet avant-propos, laisser le Manuel exprimer lui-même l'esprit et le but de sa publication.

Voici maintenant son cadre :

Le Manuel se divise en trois parties relatives, la 1^{re}, aux principes généraux ; la 2^e, à l'application de ces principes ; la 3^e, à la sanction pénale.

La première partie est loin de justifier ce que son titre semblait promettre, car ce qu'on cherche le plus et ce qu'on rencontre le moins dans ce Manuel, ce sont les principes généraux sur lesquels il s'appuie et qui doivent en être les fondements.

La seconde partie, concernant l'application des principes généraux, se répartit en quatre paragraphes relatifs : le premier, aux hostilités ; le second, aux territoires occupés ; le troisième, à la condition des prisonniers de guerre ; le quatrième, aux internés en pays neutre.

Toute cette seconde partie atteste assurément d'excellentes intentions, mais à côté de bonnes dispositions utiles à recueillir pour la codification du droit international, il en est d'autres fort discutables, parce qu'on ne voit pas nettement les principes auxquels elles se rattachent.

La troisième partie, concernant la sanction pénale, soulève de bien grosses questions qui ne me semblent pas résolues et qui sont du reste en principe et en fait, d'une solution bien difficile.

Tout ce qui tend à légiférer la guerre est une bonne chose en principe, puisque c'est consacrer la primauté du droit sur la force, et il faut louer l'Institut de droit international de la publication de son *Manuel des lois de la guerre*, qui est d'un bon exemple. Je n'ai pas à reproduire ici les observations critiques que j'ai précédemment présentées sur le Manuel des lois de la guerre puisque leurs développements se trouvent dans la brochure sur la *Civilisation de la guerre* dont je viens d'avoir l'honneur de faire hommage à l'Académie.

Je ferai remarquer que la conférence de Bruxelles, grâce à la pensée libérale de l'empereur Alexandre II, ne se composait pas seulement des délégués de la diplomatie, mais encore de délégués de la science. Après avoir donc vainement attendu pendant un temps suffisamment prolongé que la diplomatie européenne fit connaître la sanction qu'elle consentait à donner aux déclarations de la conférence de Bruxelles, la science avait à parler à son tour, en son nom propre, et à motiver ses appréciations. Or, c'est cette obligation et c'est aussi cette responsabilité scientifique dont on me semble avoir tenu trop peu de compte, dans la publication du *Manuel des lois de la guerre*. Dans ce Manuel, la science s'interdit, non-seulement de chercher à remplir les lacunes et à réaliser les *desiderata*

de la conférence de Bruxelles, mais même le droit, j'oserais ajouter le devoir, de les signaler. Son rôle s'y borne à faire un triage des déclarations de la conférence de Bruxelles qui lui semblent les plus utiles ; à les coordonner dans le cadre qu'elle a conçu, et à les présenter aux divers gouvernements en quelque sorte comme un *fac simile* de la conférence de Bruxelles à l'égard de laquelle elle s'est scrupuleusement interdit tout esprit d'innovation.

Ce n'est pas aux gouvernements, c'est à l'opinion publique que la science devait s'adresser avec la liberté de son initiative, l'indépendance de sa pensée et exprimer que l'honneur de la conférence de Bruxelles était d'avoir posé le grand problème de la civilisation de la guerre, en appelant la diplomatie et la science à le résoudre ; mais que cette conférence n'avait pu suffire à une œuvre de si longue haleine ; qu'elle avait dû nécessairement laisser bien des lacunes à remplir et bien des *desiderata* à réaliser ; qu'il convenait surtout de signaler deux omissions bien graves et bien regrettables qu'il était urgent de réparer.

Il y avait à signaler avec insistance ces deux omissions :

La première, celle de n'avoir pas indiqué, lorsqu'il s'agissait des lois de la guerre, quelle était le droit de la guerre, d'où découlait la légitimité de ces lois ; de n'avoir pas nommé le droit de légitime défense, comme si l'on avait craint que l'affirmation de ce droit n'impliquât la condamnation de la guerre de l'ambition et de la conquête, qu'on évitait de prononcer.

La seconde omission concerne le recours à la médiation et à l'arbitrage. S'il est bon et utile sans doute de songer aux moyens d'atténuer les maux de la guerre, la sagesse ne conseille-t-elle pas, avant tout, de rechercher ceux de les prévenir autant que possible, et surtout de recommander le recours à ceux qui ont déjà fait preuve d'efficacité. On s'étonne de ne trouver nulle part dans ce Manuel la recommandation, je dirai même le simple conseil, avant d'en venir à la voie des armes, de tenter au moins le recours à la médiation et à l'arbitrage, comme si le Manuel avait cru qu'il ne pouvait rompre le silence absolu que les actes de la conférence de Bruxelles avaient gardé à cet égard.

III

Je dirai, en me résumant, que ce Manuel, publié au nom de la science du droit international, ne me paraît pas avoir bien saisi le point de vue auquel il devait se poser et le rôle qu'il avait à remplir. Le terrain sur lequel la conférence de Bruxelles s'était libéralement placée, c'était évidemment le nôtre, celui de la civilisation de la guerre. C'était sans doute un grand résultat, dont on devait honorer la conférence de Bruxelles et lui tenir compte ; mais il fallait élargir l'horizon trop restreint de son début. Il fallait de plus réparer une grave lacune. On a reproché à tort à M. de Moltke d'avoir énoncé une doctrine sur la guerre ; il a eu raison de sentir qu'il en fallait une ; car comment faire des lois sur la guerre sans remonter aux principes qui en constituent la légitimité et l'efficacité. On peut seulement critiquer celle qu'il expose et que je ne partage pas, mais sans méconnaître qu'il y a de bonnes choses à y puiser.

Il a raison de dire qu'il faut beaucoup attendre de l'éducation morale et religieuse des individus, car dans une carrière qui est celle du sacrifice de la vie, le sentiment religieux doit tenir une grande place. Il a raison de ranger au nombre des conditions du progrès le maintien, en temps de paix, d'une discipline rigoureuse dont le soldat a pris l'habitude, et à la vigilance, en temps de guerre, de l'administration qui pourvoit, à la subsistance des troupes en campagne. Il fait judicieusement observer que si cette vigilance fait défaut, la discipline même ne saurait être maintenue qu'imparfaitement. Le soldat qui endure des souffrances, des privations, des fatigues, qui court des dangers ne peut pas ne prendre qu'en proportion des ressources du pays ; il faut qu'il prenne tout ce qui est nécessaire à son existence. On n'a pas le droit de lui demander ce qui est surhumain. Il a raison aussi de dire qu'il faut compter surtout sur le sens de justice des chefs et sur leur responsabilité morale relative à l'exécution des recommandations qui leur sont adressées, responsabilité d'autant plus grande que les mots *autant que possible* fréquemment exigés par les conditions anormales de la guerre laissent beaucoup de latitude à ces recommandations.

Le défaut du Manuel des lois de la guerre est donc de n'indiquer nulle

part la doctrine qu'il professe sur la civilisation de la guerre dont il aurait dû résumer les prolégomènes, soit dans l'avant-propos, soit mieux encore dans un titre préliminaire.

Si la cécité ne nous avait pas empêché de prendre part aux travaux de la commission chargée de la rédaction de ce Manuel à laquelle nous avons l'honneur d'appartenir, nous aurions cru devoir soumettre à ses appréciations l'adoption des principes fondamentaux de la civilisation de la guerre résumés dans la formule suivante, que l'Académie nous permettra, en terminant, de rappeler à son souvenir :

Nécessité de civiliser la guerre si l'on ne peut l'abolir ;

Procéder à la civilisation de la guerre :

D'abord par le recours à la médiation et à l'arbitrage pour la prévenir autant que possible ;

Ensuite, quand elle n'a pu être prévenue, par le droit de légitime défense pour la régler et pour flétrir la guerre de l'ambition et de la conquête.

Enfin, par la modération de la conduite des hostilités et des conditions de la paix, à l'effet de permettre l'œuvre de réconciliation sans laquelle les haines nationales rallument et perpétuent la guerre.

Cette formule viendrait réaliser un *desideratum* bien regrettable dans ce Manuel qui ne s'occupe que des moyens de faire la guerre en adoucissant ses rigueurs, comme s'il n'y avait pas avant tout à se préoccuper du principe et des moyens de la prévenir.

Il y a pourtant à cet égard un double point de vue préventif auquel le Manuel aurait dû se placer : d'abord celui de prévenir la déclaration de guerre, par le recours à la médiation ou à l'arbitrage, et j'ai déjà signalé que le Manuel n'avait nulle part conseillé de recourir à ces deux moyens qui, plusieurs fois avaient pourtant fait preuve d'efficacité.

Mais il y a encore un second point de vue préventif, c'est celui de prévenir le retour de la guerre entre les parties belligérantes qui n'ont pas voulu laisser à la médiation ou à l'arbitrage le règlement de leur conflit. Une reprise ultérieure des hostilités ne peut être prévenue d'une manière certaine qu'autant que s'accomplisse à la fin de la guerre l'œuvre

de réconciliation. Or, pour l'obtenir, il faut deux choses : la modération de la conduite des hostilités et celle des conditions de la paix.

Le Manuel (1) prodigue bien les conseils et les recommandations qui peuvent atténuer les calamités de la guerre, mais il ne se pose à cet égard qu'au point de vue philanthropique, tandis qu'il devait montrer que l'œuvre de réconciliation dont il ne parle pas était la condition essentielle à réaliser pour écarter la crainte du retour des hostilités. Il n'a pas saisi ce point de vue préventif qui a complètement échappé à M. le comte de Moltke lui-même lorsqu'il dit : « Le plus grand bienfait dans la guerre, c'est qu'elle soit terminée promptement, » et que pour réaliser ce bienfait il conseille de recourir à tous les moyens de destruction « sauf à ceux qui sont positivement condamnables. » L'illustre maréchal n'a pas vu qu'au lieu de terminer la guerre, son procédé expose au péril de la perpétuer. Il eût dû dire que le plus grand bienfait dans la conduite de la guerre, c'était d'user d'une modération qui permet de la terminer par l'œuvre de réconciliation, et il eût dû, au lieu de blâmer, honorer la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, qui considère « l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi » comme le seul mode légitime de procéder dans la guerre.

L'histoire en offre un assez récent témoignage, car grâce à ce procédé qui a été suivi dans la guerre de Crimée, on a vu cette guerre se terminer entre les parties belligérantes par le traité de Paris de 1856 qui a été, non-seulement une œuvre de réconciliation, mais de civilisation, en recommandant aux nations policées, de recourir à la médiation et à l'arbitrage avant d'en venir à la voie des armes.

(1) Ce Manuel n'est pas le seul qui ait suivi la publication du Manuel russe sur les lois de la guerre. La Hollande, qui ne s'attarde jamais dans la voie du progrès, a publié le sien, et la Serbie a fait de même, en témoignant pour la civilisation de la guerre un empressement qui l'honore.