

RAPPORT VERBAL

SUR LA PUBLICATION DES ACTES

DE LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES

[RELATIVE AUX

LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE

Par M. CH. LUCAS

Membre de l'Institut.

(SÉANCE DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES
DU 7 NOVEMBRE 1874.)

EXTRAIT DU COMPTE-RENDU

De l'Académie des sciences morales et politiques.

RÉDIGÉ PAR M. CH. VERSÉ, AVOCAT, DOCTEUR EN DROIT,

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

RAPPORT VERBAL

SUR LA PUBLICATION

DES ACTES DE LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES

RELATIVE AUX

LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE.

M. Ch. Lucas : — J'ai l'honneur de prier l'Académie de vouloir bien agréer le modeste hommage d'un exemplaire du troisième tirage de mon écrit sur la Conférence de Bruxelles, dont le premier a paru avant la réunion de cette conférence, le second pendant le cours de ses travaux, et ce troisième après leur clôture.

Toutefois je n'ai pas eu dans ce troisième tirage à apprécier les résultats de cette conférence, puisqu'à l'époque où il a été publié, ils n'étaient pas encore officiellement connus. Je me réserve de me livrer ultérieurement à un examen approfondi des actes de cette Conférence ; mais puisque j'ai pris la parole, l'Académie me permettra d'appeler un moment son attention sur l'importance de la publication de ces *Actes*.

Je crois qu'il faut seconder et honorer même le loyal empressement que la Conférence a mis à soumettre ces actes au jugement de l'opinion publique, en les livrant à la publicité, et particulièrement à celle de la presse. Dans la presse officielle, c'est le *Moniteur belge* qui a pris l'initiative, bientôt suivie par le *Journal officiel* de France et ceux d'autres pays représentés à la Conférence.

La publication dans les journaux des actes de la Conférence n'est pas encore achevée ; mais j'ai la bonne fortune de posséder un exemplaire du volume consacré à la relation officielle de ces actes, et je puis ainsi parler en pleine et complète connaissance de cause

de l'ensemble des travaux de la Conférence et indiquer leur cadre et leur objet.

Cette conférence, à laquelle treize États ont pris part, a été exclusivement européenne. On sait qu'à l'occasion de la guerre de la sécession, le gouvernement des États-Unis avait confié en 1863 à un savant de regrettable mémoire, M. Lieber, correspondant de notre Académie, le soin de codifier les lois et usages de la guerre sous le titre d'*Instructions pour les armées américaines en campagne*. C'est pour rendre hommage à cette initiative que le gouvernement des États-Unis avait été invité par le gouvernement russe à se faire représenter à la Conférence de Bruxelles. Tout en appréciant cette courtoisie, le gouvernement américain paraît avoir cru que pour rester fidèle à la doctrine politique de Monroë, il devait décliner cet honneur. C'est une interprétation regrettable, qui a mérité au gouvernement américain, de la part de plusieurs de ses plus sincères amis, le reproche d'avoir déserté en cette occasion la cause de la civilisation et l'avoir ainsi privée des services qu'il était appelé à lui rendre.

Chaque État européen avait été laissé libre de se faire représenter à la Conférence ainsi qu'il l'entendrait : de là le nombre inégal des délégués parmi les divers États. L'Allemagne en comptait cinq, la Belgique, l'Espagne et la Russie trois et les autres États deux, à l'exception de l'Angleterre, la Grèce, la Suède et Norwège, et enfin la Suisse qui n'en comptait qu'un.

L'élément militaire devait être nécessairement l'élément prépondérant ; il était même l'élément unique là où se trouvait un seul délégué. Mais la délégation, dans les États où elle se composait de deux représentants, comprenait à la fois un militaire et un diplomate. Enfin les délégations plus nombreuses de l'Allemagne, de la Belgique et de la Russie avaient adjoint l'élément scientifique : c'était pour l'Allemagne M. le Dr. Bluntschli, correspondant de notre Académie, pour la Belgique, M. Faider, procureur général à la Cour de cassation, et pour la Russie, M. Martens, professeur de droit international à l'Académie militaire de Saint-Petersbourg.

Pour l'ordre de ses travaux, la conférence s'est divisée en commission chargée de l'examen préparatoire du projet du gouverne-

ment russe, et en assemblée plénière appelée à délibérer en réunion générale sur les propositions de la commission préparatoire. Cette commission composée d'un délégué par État, et présidée, de même que la Conférence plénière, par M. le baron Jomini, comptait ainsi quatorze membres, dont onze militaires et trois diplomates, y compris le président. On fit observer que le point de vue diplomatique et le point de vue juridique devaient trouver place à côté du point de vue militaire, et pour atténuer la prépondérance trop considérable de l'élément militaire dans la commission, il fut décidé qu'on pourrait substituer, au gré des États, un jurisconsulte à un diplomate ou à un militaire et réciproquement.

Le volume des actes de la conférence présente trois parties, celle d'abord des protocoles des séances plénières au nombre de cinq ; celle ensuite des protocoles des séances de la commission au nombre de dix-neuf ; et celle enfin des annexes au nombre également de dix-neuf, contenant les modifications successives apportées au projet du gouvernement russe.

Il aurait fallu, pour faciliter l'intelligence historique des actes de la conférence, ajouter à ce volume une partie préliminaire présentant l'échange des dépêches du gouvernement russe avec les divers gouvernements étrangers, au sujet de ce projet de conférence, afin d'indiquer l'accueil plus ou moins sympathique que cette communication avait reçu de chaque gouvernement, et de constater surtout l'opposition accentuée de l'Angleterre et les conditions que le cabinet anglais avait mises à sa représentation à cette conférence.

Le *Moniteur belge* a senti lui-même cette lacune, et il a voulu la réparer, en ce qui concerne la Belgique, en faisant précéder la publication des *Actes de la Conférence* de celle des dépêches échangées entre le cabinet russe et le cabinet belge, au sujet du projet de cette conférence et du choix de Bruxelles pour sa réunion.

Le projet de la Conférence de Bruxelles avait été précédé sous le point de vue philanthropique du Congrès de Saint-Petersbourg, sur l'interdiction des balles explosibles, et quatre ans auparavant en 1864 par la convention de Genève, qui avait prouvé la puissance qu'avait à notre époque une idée utile conçue par un homme de bien, lorsqu'elle venait se produire par l'esprit d'association et avec l'appui prononcé de l'opinion publique.

C'était encore à l'initiative de l'esprit d'association que remontait, sous le rapport philanthropique le projet du gouvernement russe, et cette fois d'une association française présidée par M. le général comte d'Houdetot, qui avait soumis aux divers cabinets de l'Europe un projet de règlement international pour l'amélioration du sort des prisonniers de guerre, projet qui avait généralement reçu un assez favorable accueil. M. le prince Gortchakoff, dans sa dépêche du 6 avril au prince Orloff, reconnaît loyalement cette initiative française, en annonçant que le cabinet impérial avait déjà mis à l'étude un projet analogue, conçu dans le même esprit, mais sur un plan plus général, embrassant l'ensemble des faits inhérents à l'état de guerre et destiné à préciser les droits et les devoirs des gouvernements et des armées en temps de guerre.

Le projet russe ne présente, en effet, au point de vue purement philanthropique, que deux chapitres relatifs, l'un à l'amélioration du sort des prisonniers de guerre et l'autre à la question des secours aux blessés, primitivement réglée par la convention de Genève de 1864, et à laquelle des additions complémentaires ont été proposées en 1868 aux gouvernements européens, qui n'y ont pas encore tous adhéré. Au moment de la discussion de ces questions, la Conférence aurait désiré la présence et les lumières de M. le comte d'Houdetot et du président de la *Croix-Rouge*, M. Moynier, le persévérant continuateur de M. Dunant. Il est à regretter que le gouvernement français et le gouvernement suisse n'aient pas adjoint à leurs délégations M. d'Houdetot et M. Moynier, ainsi qu'ils en avaient la faculté, dont d'autres gouvernements avaient usé.

Les questions du traitement des prisonniers de guerre et des secours aux blessés n'ont eu du reste, je le répète, qu'une place fort restreinte dans le projet du gouvernement russe qui, outre les principes généraux de son préambule, contenait quatre sections consacrées : la première aux droits respectifs des parties belligérantes ; la seconde aux droits des parties belligérantes par rapport aux personnes privées ; la troisième aux relations entre les belligérants ; la quatrième aux représailles.

Par suite de l'opposition de l'Angleterre, qui excluait toute délibération relative à des principes généraux et qui eût désiré même

qu'on se renfermât dans les questions philanthropiques, les principes posés dans le préambule du projet russe ont été éliminés de la discussion.

Quant aux 70 articles dont se composaient les quatre sections du projet russe, ils ont été réduits par la conférence à 56. Mais dans le nombre des articles supprimés ne se trouve pas assurément celui qui avait donné satisfaction à la protestation publiée par l'Institut de France, à l'occasion du bombardement de Strasbourg et de celui de Paris, pour placer sous la sauvegarde des progrès de la civilisation et des sentiments de l'humanité, les édifices consacrés aux sciences, aux arts, au culte, ainsi qu'aux hospices et hôpitaux.

Cet article a réuni l'unanimité des votes.

C'était déjà une généreuse initiative de la part de l'empereur de Russie que de venir, au lendemain d'une si horrible guerre, donner la parole à l'humanité pour revendiquer ses droits qui avaient été si cruellement méconnus ; mais le projet russe avait fait plus encore : il avait commencé, bien timidement il est vrai, à donner aussi la parole à la civilisation, en se plaçant au point de vue de l'ordre moral pour demander compte à la guerre du licite et de l'illicite dans l'emploi de ses moyens ; toutefois il n'était pas allé au-delà pour étendre au but de la guerre l'examen du licite, qui ne pouvait moralement se fonder que sur le principe de légitime défense. Mais la question des droits des belligérants devait nécessairement incidemment entraîner, d'une manière au moins implicite, la discussion sur le terrain de la guerre défensive, la seule qui pût hautement et moralement s'avouer. Deux systèmes différents étaient en présence, celui des pays toujours régis par la conscription et celui des pays entrés par l'imitation forcée du système prussien dans la voie du service militaire personnel obligatoire. Les seconds voulaient que le droit de la défensive fût subordonné dans son exercice à des conditions empruntées à l'organisation militaire du système personnel obligatoire, tandis que les premiers réclamaient énergiquement le droit pour le peuple envahi d'user de toutes les forces collectives et individuelles de sa population pour repousser l'envahisseur et de recourir à la levée en masse, sans avoir besoin d'imposer les exigences du militarisme au devoir sacré de défendre le sol et l'indépendance de la patrie.

Il y a eu à cet égard de remarquables discussions dans lesquelles le beau rôle a été du côté des petits États, parce que leur situation même les plaçait sur le bon terrain, celui de la guerre défensive. Ils ne peuvent avoir, en effet, de prétentions ni nourrir de secrètes pensées pour les guerres illégitimes des annexions et des conquêtes. Les petits États représentent presque toujours, dans la marche des réformes civilisatrices, le mérite de l'initiative, parce qu'ils ont dans leur action gouvernementale des rouages moins étendus et moins compliqués, et parce qu'étant les faibles, ils ont toujours besoin d'invoquer le droit et de se placer sous son empire tutélaire.

Le but auquel devait aspirer la Conférence, c'était de travailler à civiliser la guerre et non de tomber dans le dangereux écueil de se borner à en régulariser les us et coutumes. C'est contre cet écueil que plusieurs délégués des petits États, et notamment ceux de Belgique, de Hollande et de Suisse, ont fait entendre d'éloquents vérités, en opposant au prétendu dogme des nécessités de la guerre le respect des droits et des devoirs sacrés de la légitime défense. Il est des choses, ont-ils dit, qui peuvent être des nécessités qu'on est forcé de subir, mais qui ne sauraient devenir des droits qu'on puisse reconnaître et régulariser.

La Conférence de Bruxelles a été une œuvre d'études et d'élaboration sur les lois et coutumes de la guerre, qui présente trop de lacunes et *de desiderata* pour servir de base, comme l'avait espéré le projet du gouvernement russe, à une convention internationale. Elle a eu la sagesse, dans son protocole final, de ne produire que des déclarations et de présenter, comme formant l'ensemble de son travail, les modifications introduites dans le projet du gouvernement russe, et les commentaires, réserves et avis séparés que les délégués ont cru devoir insérer dans les protocoles d'après les instructions et les points de vue particuliers de leurs gouvernements et leurs opinions personnelles. Elle croit pouvoir déférer ce travail aux gouvernements respectifs dont elle est mandataire, comme une enquête consciencieuse, de nature à servir de base à un échange d'idées ultérieur.

La Conférence a fait justice des appréhensions qu'avait inspirées à quelques cabinets, et particulièrement au cabinet anglais, le projet de réunir des délégués de tous les gouvernements de l'Europe à

délibérer en commun sur les lois et coutumes de la guerre, sous l'impression de si récents et de si lugubres souvenirs. On craignait que le langage de la récrimination n'y remplaçât celui de la discussion. Il n'en a pas été ainsi, et jamais conférence diplomatique n'a offert plus de calme et plus de dignité dans ses délibérations.

Je ne veux pas, je le répète, dans ce rapport verbal, aller au fond des choses et motiver mes appréciations sur les déclarations de la conférence. Les principes du reste que j'ai exposés et formulés dans ma communication à l'Académie à la séance du 8 août, à l'occasion du projet du gouvernement russe, s'appliquent également aux déclarations de la Conférence. Il me semble naturellement bien à regretter que la Conférence, pas plus que le gouvernement russe, ne se soient placés au double point de vue des deux idées de l'arbitrage et de la légitime défense, dont l'une est appelée à prévenir la guerre et l'autre à la régler, et qui constituent, selon nous, les deux principes fondamentaux de la civilisation de la guerre. Mais je n'en défendrai pas moins dans l'œuvre de la Conférence, comme je l'ai fait dans le projet du gouvernement russe, l'importance et l'autorité d'un grand précédent.

A une époque qui est celle de la primauté de la force, ainsi qu'on n'en saurait douter quand on voit de tous côtés armer les bras et approvisionner les arsenaux, rien n'est plus propre à ébranler son empire que de l'amener sur le terrain de la discussion. Cette Conférence n'est sans doute qu'un premier jalon dans la civilisation de la guerre ; mais si faible qu'il puisse être, il aura de la force et de l'avenir si on ne le laisse pas tomber dans la stérilité de l'oubli.

Voilà pourquoi je me réjouis de la publicité que reçoivent les actes de la Conférence de Bruxelles, et pourquoi je m'empresse de venir personnellement y concourir. Voilà aussi pourquoi je m'afflige des restrictions que le gouvernement anglais a cru devoir apporter à la liberté de discussion au sein de cette conférence. Nul n'a applaudi plus sincèrement et plus chaleureusement que moi au noble exemple que l'Angleterre a donné au monde civilisé, par sa conduite dans l'affaire de l'Alabama et par le vote de la Chambre des communes, sur la motion de M. Henry Richard en faveur de l'arbitrage international. Comment expliquer que l'Angleterre ait tenu une

conduite si différente à l'occasion du projet de l'empereur de Russie concernant la Conférence de Bruxelles, et de celui encore par lequel l'empereur Napoléon III avait proposé, en 1869, la réunion d'un Congrès diplomatique pour essayer de résoudre à l'amiable les différentes questions qui divisaient les gouvernements et les peuples de l'Europe? D'où vient que, dans ces deux occasions, l'Angleterre a pris une attitude d'opposition qui a fait échouer le projet de l'empereur Napoléon III et a failli réserver le même sort à celui de l'empereur de Russie?

N'est-il pas permis de croire que si le Congrès de 1869 avait eu lieu, la guerre de 1870 aurait été sinon certainement, au moins peut-être prévenue? Ce *peut-être* n'est-il pas une bien grande responsabilité morale qui pèse sur l'Angleterre?

Loin de nous la pensée de récriminer contre la libérale Angleterre, contre la patrie des Cobden et des Henry Richard, et des hommes d'État tels que lord Clarendon, lord Grandville et M. Gladstone, qui ont pris une si large part au traité de Paris de 1856 et à l'arbitrage de l'Alabama. Ce langage n'est que celui de la tristesse que nous éprouvons, en voyant l'Angleterre, qui est appelée à rendre de si grands services à la civilisation de la guerre, en désertir la cause, et jouer un rôle si effacé dans la Conférence de Bruxelles, où elle en avait un si noble à remplir.

C'était à l'Angleterre à dire à la Conférence, que puisqu'elle voulait faire de la philanthropie sur l'état de guerre, il fallait entrer d'une manière plus large et plus logique dans cette voie; qu'au lieu de cette politique étroite qui se borne à chercher à atténuer quelques-uns des maux de la guerre, il fallait en suivre une autre, c'est-à-dire la grande politique qui, remontant de l'effet à la cause, tend à prévenir le fléau de la guerre et par conséquent toutes les calamités qu'elle entraîne; qu'il était bon sans doute de citer les précédents de la Convention de Genève sur les secours aux blessés et du Congrès de Saint-Petersbourg sur les balles explosibles; mais qu'il ne convenait pas de taire des précédents d'une bien autre valeur pour la civilisation et l'humanité, ceux du traité de Paris de 1856, des votes en 1873 de la Chambre des communes d'Angleterre et de la Chambre des députés italiens, et enfin des votes en 1874 de la

Chambre élective de Suède et du Congrès des États-Unis, relatifs au recours à la médiation et à l'arbitrage pour le règlement des conflits internationaux.

C'était à l'Angleterre à dire à la conférence, que l'opinion publique ne comprendrait pas son silence à cet égard, et qu'elle ne pouvait assumer la responsabilité morale de cet oubli d'un progrès de l'esprit humain qui est l'honneur de notre temps et la féconde espérance de l'avenir.

Je ne terminerai pas sans mentionner, dans le dernier protocole, la déclaration par laquelle la conférence consacre cette doctrine de Montesquieu et de Kant, que les belligérants doivent se faire le moins de mal possible pour faciliter l'œuvre de la paix, qui doit être une œuvre de réconciliation.

Ce n'est pas seulement pour obéir aux sentiments de l'humanité que ce protocole déclare « qu'on doit s'efforcer de restreindre autant que possible les rigueurs de la guerre... pour conduire plus efficacement à ce qui doit être son but final, c'est-à-dire le rétablissement de bonnes relations et d'une paix plus solide et plus durable entre les États belligérants. »

Ainsi donc les traités de paix ne doivent pas venir imposer l'injustice des démembrements territoriaux, ni l'exagération des sacrifices pécuniaires, qui au lieu d'avoir le caractère d'une équitable indemnité, ne présentent qu'une pénalité à subir par le vaincu et un bénéfice à réaliser par le vainqueur.

Combien n'est-il pas regrettable que la sage doctrine inspirée au philosophe français et au philosophe prussien, par les principes de la morale et les progrès de la civilisation chrétienne, telle qu'elle vient d'être sanctionnée par la Conférence de Bruxelles, n'ait pas reçu sa consécration pratique dans un récent et douloureux passé! Puisse-t-elle au moins, pour la paix du monde et l'honneur de la civilisation, devenir la règle de l'avenir!