

LES
ACTES DE LA CONFÉRENCE
DE BRUXELLES

CONSIDÉRÉS

AU DOUBLE POINT DE VUE DE LA CIVILISATION DE LA GUERRE
ET DE LA CODIFICATION GRADUELLE DU DROIT DES GENS

Communication lue aux séances des 15 et 22 mai 1875 de
l'Académie des Sciences morales et politiques,

PAR M. CH. LUCAS

MEMBRE DE L'INSTITUT.



EXTRAIT DU COMPTE-RENDU

De l'Académie des Sciences morales et politiques,

RÉDIGÉ PAR M. CH. VERGÉ

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

(Juillet 1875).

LES ACTES

DE LA

CONFÉRENCE DE BRUXELLES

CONSIDÉRÉS PAR RAPPORT A LA CIVILISATION DE LA GUERRE
ET A LA CODIFICATION DU DROIT DES GENS.

J'ai déjà eu l'honneur de faire à l'Académie deux communications sur la Conférence internationale de Bruxelles relative aux lois et coutumes de la guerre, en date des 8 août et 7 novembre 1874. Je ne saurais avoir la prétention de croire qu'elles soient encore présentes au souvenir de l'Académie, et c'est ainsi pour moi un devoir d'en rappeler l'objet, afin qu'on puisse saisir comment cette communication nouvelle sur les Actes de la Conférence de Bruxelles vient se rattacher aux deux précédentes.

Dans ma communication du 8 août, en indiquant que le grand retentissement de la Conférence de Bruxelles ne pouvait laisser l'Académie indifférente à ses travaux, je m'attachais à en signaler l'importance et l'intérêt particulier que je devais y prendre, par suite des trois mémoires que j'avais présentés à l'Académie en date des 5 octobre 1872, 13 février et 31 mai 1873, qui tous avaient pour objet d'indiquer la nécessité du double concours de la science et de la diplomatie pour la civilisation de la guerre et la codification graduelle à cet égard du droit des gens.

Je rappelais qu'en septembre 1873 la science avait apporté à cette œuvre de civilisation et de codification

un puissant concours par la fondation à Gand d'un Institut de droit international ; et à Bruxelles d'un Congrès annuel créé par la coopération d'éminents légistes et publicistes des deux côtés de l'Atlantique ; j'indiquais que la Conférence internationale de Bruxelles, qui venait unir le concours de la diplomatie à celui de la science, n'était donc pas un fait imprévu, mais vivement désiré, et qui ne s'était pas fait attendre longtemps.

La Conférence de Bruxelles se sépara le 27 août. Ma communication du 8 ne pouvait donc concerner ses actes, qui ne furent publiés qu'un certain temps après sa clôture : elle n'était relative qu'à une rapide appréciation du projet du gouvernement russe en date du 17 avril pour servir de point de départ aux délibérations de cette Conférence, et sur lequel ce gouvernement avait loyalement appelé, par la publicité, l'examen de l'opinion publique avant même qu'il fût soumis à celui de la Conférence.

Je m'étais empressé de répondre à l'appel fait par le gouvernement russe à la liberté de discussion sur son projet relatif aux lois et coutumes de la guerre, dans un écrit dont le premier tirage parut avant la réunion de la Conférence, le second pendant le cours de ses travaux, et le troisième après leur clôture ; et c'est à l'occasion du modeste hommage à l'Académie d'un exemplaire de ce troisième tirage, que j'eus l'honneur de lui faire ma communication du 7 novembre dernier.

L'objet de cette communication du 7 novembre fut d'appeler l'attention de l'Académie sur les travaux de la Conférence, d'en indiquer l'ordre et le cadre, d'en caractériser l'importance, en déclarant que je n'entendais

pas m'expliquer sur le fond des choses et que je me réservais de me livrer ultérieurement à cet égard à l'examen approfondi des actes de la Conférence de Bruxelles.

C'est le résultat de cet examen que je viens communiquer à l'Académie en lui exposant les consciencieuses appréciations dont la responsabilité m'est personnelle et sur lesquelles je viens seulement appeler un moment sa bienveillante attention. Cette communication, où les actes de la Conférence de Bruxelles seront considérés par rapport à la civilisation de la guerre et à la codification du droit des gens, se divise en deux parties, dont la première comprend trois paragraphes relatifs à l'égalité des États et à l'attitude de leurs délégués à la Conférence de Bruxelles ; à l'opposition de l'Angleterre ; enfin à l'examen du projet du gouvernement russe rapproché du projet final de la Conférence.

La seconde partie est consacrée à l'examen du projet final des déclarations de la Conférence de Bruxelles par rapport à la civilisation de la guerre.

PREMIÈRE PARTIE.

I

L'ÉGALITÉ DES ÉTATS ET L'ATTITUDE DE LEURS DÉLÉGUÉS A LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES.

Un fait qui n'a pas été assez remarqué et qui honore au plus haut degré la généreuse initiative de l'empereur Alexandre II, c'est la manière dont il a été procédé à la convocation de la Conférence de Bruxelles.

Sous l'empire de la force se rencontrent nécessairement entre les États les inégalités qui se reproduisent, en raison de l'étendue du territoire et du chiffre de la population : il y a les forts et les faibles, et les seconds sont généralement exposés à subir la loi des premiers.

Mais sous l'empire du droit tous les États, grands ou petits, sont égaux, et c'est cette égalité qu'est venue consacrer le projet du gouvernement russe. La pensée qui a inspiré à l'empereur Alexandre sa généreuse initiative, n'a pas été de provoquer un Congrès des grandes puissances, mais de convier tous les États, grands, moyens et petits, de la famille européenne à se réunir pour délibérer en commun et d'un accord unanime sur les lois et coutumes de la guerre.

C'est là un heureux précédent à signaler et dont la valeur s'accroît considérablement lorsqu'on voit combien ce principe d'égalité a été respecté dans le cours des délibérations de la Conférence, où l'on ne saurait trop louer la courtoisie des délégués des grands États et l'indépendance de ceux des États secondaires.

Avant donc d'arriver à l'examen des actes de la Conférence de Bruxelles, et surtout à celui du projet final de ses déclarations, qui en est le plus important, il convient d'indiquer l'attitude des délégués des divers États dans le cours des délibérations qui ont précédé et préparé ce projet final.

Ces divers États se trouvaient en présence de l'antagonisme de deux principes et de deux systèmes opposés : ces deux principes étaient celui de la guerre défensive ou de la légitime défense et celui de la guerre de conquête ; ces deux systèmes, celui des pays encore régis

par la conscription de celui des pays qui, pour ne pas subir un dangereux affaiblissement de leur puissance militaire, avaient dû entrer, par l'imitation forcée du système prussien, dans la voie du service militaire universel obligatoire.

Le principe de légitime défense était naturellement représenté par les États secondaires, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et Norwège, et la Suisse, qui n'avaient guère d'intérêt qu'à pratiquer la guerre défensive, et qui par conséquent devaient s'efforcer d'en sauvegarder les droits et les devoirs. Ces cinq États appartenaient encore, à l'exception de la Suisse, au système de la conscription.

Parmi les autres États, il en était qui pensaient que des deux systèmes, de la conscription et du service militaire universel et obligatoire, le premier devait être sacrifié au second ; et à l'égard des deux principes opposés, de la guerre défensive et de la guerre de conquête, sans vouloir paraître les adversaires de la guerre défensive, dont quelques-uns avaient donné dans leur propre histoire de mémorables exemples, ils n'entendaient pas toutefois s'en déclarer les partisans exclusifs, ce qui eût été condamner implicitement la guerre de conquête, dont ils ne consentaient qu'à modérer et non à interdire l'usage.

Le principal et le plus habile organe de cet ordre d'idées était le premier délégué du gouvernement prussien, le major-général de Voigts-Rhetz, qui, tout en soutenant au nom des nécessités de la guerre les restrictions à apporter à la défense nationale, évitait avec un art infini d'indiquer explicitement le droit de conquête

qui seul pouvait expliquer ces nécessités, et se bornait à le consacrer implicitement.

Ainsi donc des deux côtés, en ce qui concernait la légitime défense et la conquête, en évitait de se prononcer explicitement entre ces deux principes opposés sur la légitimité de l'un et l'illégitimité de l'autre, et ce n'était qu'en se plaçant sur le terrain de l'implicite que ja revendication intégrale des droits et des devoirs de la guerre défensive aboutissait à la négation du droit de conquête, tandis que la reconnaissance de ce droit était au contraire la conséquence logique des restrictions apportées à la guerre défensive. On doit reconnaître que dans l'ordre d'idées qu'il soutenait, M. le général de Voigts-Rhetz déploya un talent d'élocution et de discussion très-remarquable.

Mais on voit que le beau rôle était du côté des États secondaires, et ils l'avaient noblement et souvent même éloquemment rempli, en repoussant la prétention que le droit de la défense fût subordonné dans son exercice à des conditions empruntées à l'organisation militaire du service universel et obligatoire. Ils revendiquaient 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.

La Russie apportait dans la Conférence l'esprit du projet présenté pour servir de point de départ à ses délibérations, esprit de conciliation et de transaction qui, ne voulant se prononcer explicitement ni contre la

guerre de conquête, ni pour la légitimité absolue de la guerre défensive contre l'injuste envahisseur, cherchait par des concessions mitigées et des habiletés de rédaction, à obtenir un *modus vivendi* entre deux principes qui se contredisaient si formellement.

On doit s'empresser du reste de reconnaître tout ce que dans l'exercice de la présidence, l'éminent homme d'État, M. le baron Jomini, premier délégué de la Russie, qui y avait été appelé par l'unanimité des suffrages, a montré de dignité et de talent à maintenir aux discussions toute leur liberté, et en même temps la parfaite courtoisie dont il savait toujours lui-même donner l'exemple.

Quant à l'attitude des délégués des autres États, ceux de l'Espagne ne pouvaient sans méconnaître les glorieuses traditions du patriotisme espagnol, refuser leur adhésion à la cause de la défense nationale, que soutenaient les États secondaires.

La situation de la Turquie, qui a besoin de se préoccuper surtout des intérêts de la défense, conseillait également l'adhésion de ses délégués aux principes revendiqués par les États secondaires.

Les délégués français, fidèles à leurs instructions *ad referendum*, sans s'imposer la loi du silence quand s'offrait à eux l'occasion de présenter de judicieuses observations, apportaient naturellement toute la réserve que commandaient les douloureux souvenirs d'une guerre récente, afin qu'on ne pût pas suspecter le langage de la critique d'être celui de la récrimination.

Les délégués de l'Italie, qui avait exprimé, par le vote unanime de sa Chambre élective, ses généreuses aspi-

rations en faveur de la substitution de la voie de l'arbitrage à celle des armes, ne pouvaient éprouver et montrer que des sympathies pour la persévérance avec laquelle les États secondaires soutenaient les intérêts de la guerre défensive. Mais dans l'opinion de ces délégués, la Conférence n'était guère qu'une enquête préparatoire aux propositions à formuler dans une Conférence ultérieure, et ils paraissaient penser qu'il ne fallait pas prématurément et sans plus ample informé codifier les droits et les devoirs de la défense nationale.

L'Autriche inclinait plus visiblement encore à limiter la mission de la Conférence à une enquête qui ne devait fournir que des informations à l'œuvre ultérieure des propositions à formuler, et ses délégués paraissaient désirer à ce point de vue d'être appelés le plus rarement possible à la nécessité de se prononcer.

L'Angleterre avait pris dans la Conférence, par son abstention et son silence, le rôle le plus effacé ; mais le plus accentué par son opposition, qui s'était révélée avant l'ouverture de la Conférence de Bruxelles, et qui se prononça après sa clôture par son refus de participer à une nouvelle Conférence à Saint-Petersbourg. Cette opposition de l'Angleterre mérite qu'on s'y arrête pour en apprécier l'importance et la nature.

II

L'OPPOSITION DE L'ANGLETERRE ET SES OBSERVATIONS CRITIQUES.

On sait la ligne de conduite qu'a suivie l'Angleterre à l'égard de la Conférence de Bruxelles; ses hésitations

d'assister à cette Conférence ; les restrictions ensuite apportées par elle à la liberté de discussion, comme condition de la présence de son délégué, limitée du reste au rôle d'auditeur et d'observateur silencieux ; l'autorisation pourtant donnée à ce délégué de signer l'acte final des déclarations de la Conférence, signature bientôt annulée par l'affirmation officielle que cette signature ne pouvait avoir l'effet d'engager même moralement le gouvernement anglais ; puis enfin la réponse négative à l'invitation d'assister à une nouvelle Conférence de Saint-Petersbourg.

Ce n'est qu'à cette dernière occasion que l'Angleterre a cru devoir, pour motiver son refus, faire connaître ses appréciations sur les actes de la Conférence de Bruxelles et le projet final de ses déclarations.

Ce n'est aussi qu'à cette occasion qu'elle est venue exprimer pour la revendication des États secondaires, en faveur des droits de la défense nationale, une adhésion sympathique qu'elle n'avait pas jugé convenable de leur témoigner pendant la durée de la Conférence, alors que cette adhésion aurait eu à un si haut degré le mérite de l'utilité et de l'opportunité.

Je n'ai pas à m'occuper ici de l'interprétation donnée à la conduite de l'Angleterre par ceux qui ont vu dans ses restrictions à la liberté de discussion et dans son exclusion de tous principes généraux et innovations à introduire dans les lois de la guerre, la crainte de les voir s'étendre par assimilation et induction au droit maritime.

Je me renfermerai dans l'examen des observations critiques produites par l'Angleterre sur les Actes de la

Conférence de Bruxelles. Ces critiques me paraissent devoir être rangées en deux catégories, l'une relative à celles qui sont inadmissibles, l'autre comprenant celles que je considère comme admissibles, parce qu'elles sont fondées en tout ou partie.

Du nombre des premières sont particulièrement les restrictions que l'Angleterre, par une sorte d'idolâtrie du *statu quo*, a imposées à la liberté de discussion comme condition *sine qua non* de sa présence à la Conférence de Bruxelles, à savoir :

1° L'interdiction de s'occuper de la guerre maritime, comme si les annales des puissances maritimes en général et celles de l'Angleterre en particulier, présentaient les us et coutumes de la guerre maritime sous un jour tellement favorable que la morale et l'humanité n'eussent plus rien à y revoir et à y changer ;

2° La recommandation, même pour la guerre continentale, de s'en tenir strictement aux principes du droit des gens qui la régissaient actuellement, comme si ces principes existaient quelque part ; comme si l'Angleterre pouvait indiquer le code où les trouver et les consulter ; comme si enfin les us et coutumes de la guerre n'étaient autres généralement que la loi du plus fort imposée par le vainqueur au vaincu ;

3° La prohibition d'introduire aucune discussion de principes, système qui aboutirait logiquement à déclarer que la politique doit procéder sans principes, n'ayant à en reconnaître et à en discuter aucun ;

4° Enfin, comme conséquence logique de la prohibition précédente, la suppression du préambule du projet du gouvernement russe, contenant quelques princi-

pes généraux dont ses divers articles étaient la déduction : comme si une codification ne devait pas procéder par l'exposé préliminaire des principes généraux qui servent de fondements et d'explications aux diverses dispositions qu'elle vient édicter.

Quant aux critiques de la seconde catégorie qui sont fondées en tout ou partie, il convient de faire observer, avant de parler de celles qui méritent plus particulièrement d'être mentionnées, qu'elles ne s'appuient généralement sur aucune démonstration et n'ont que trop ainsi le caractère d'assertions. Il n'en pouvait guère être autrement, puisque, par l'interdiction de remonter à aucun principe, l'Angleterre s'était condamnée elle-même à l'impossibilité d'une démonstration.

Je crois en partie fondée l'observation critique par laquelle la dépêche anglaise du 20 janvier fait remarquer qu'à l'égard de plusieurs des déclarations du projet final de la Conférence, l'accord existe sur la rédaction plutôt que sur le fond des choses, parce qu'à l'aide de mots étudiés on a laissé une élasticité d'interprétations aux opinions diverses dont le vainqueur peut faire un dangereux abus.

Je partage entièrement, et depuis longtemps, l'opinion exprimée par l'Angleterre, que le système prussien du service militaire universel et obligatoire, dont le besoin de sauvegarder l'équilibre européen impose l'imitation aux nations voisines, comme une calamité à laquelle elles ne peuvent se soustraire, est une préparation permanente à la guerre. Je reconnais qu'au grand préjudice du développement normal de l'industrie, des sciences, des lettres, des arts, il vient militariser la paix

au lieu de civiliser la guerre, et que, comme l'a dit un membre de la Chambre des Communes, il tend à faire de chaque nation une caserne, et de l'Europe un camp.

Je crois encore en partie fondée l'observation qui, dans la même dépêche du 20 janvier, voit une cause d'affaiblissement pour la force défensive des États secondaires dans la tendance de la Conférence à généraliser l'application et les exigences du système prussien. Mais j'aurais voulu qu'au lieu d'une simple affirmation le gouvernement anglais produisît une démonstration qui me semble facile à fournir.

Les États secondaires ont vis-à-vis des grands États une infériorité numérique qui n'entraîne que trop souvent pour eux de fâcheuses conséquences. Sous le régime de la conscription, il y avait au moins une atténuation à cette infériorité numérique ; car avec le système de la conscription, la guerre se faisait par l'armée de la nation envahissante, et alors la population du peuple envahi pouvait apporter à l'armée de la défense un renfort numérique important et même celui de la levée en masse, et opposer ainsi à l'agression d'une armée la résistance d'une nation. Mais avec le système qui universalise l'obligation du service militaire, et, par la mobilisation, on fait une force pour l'agression aussi bien que pour la défense, ce n'est plus une armée qui envahit une nation, c'est une nation qui envahit une autre nation, et ce système tourne ainsi au profit de l'agression des grands États et au détriment de la force défensive des États secondaires.

Ce n'est pas tout. Le projet final de la Conférence n'entend pas reconnaître au peuple envahi le droit ab-

solu de recourir à la levée en masse sans autre obligation que celle de s'abstenir des moyens que la morale et l'humanité réprouvent. Il n'admet la participation collective et individuelle des habitants pour repousser l'envahisseur, qu'autant qu'elle soit régie par des conditions empruntées à l'organisation du militarisme et à ses exigences, et il livre à la justice militaire tout habitant qui ne s'est pas conformé à toutes ces conditions, pour remplir son devoir de défendre l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

Cette restriction imposée au droit pour le peuple envahi d'user de toutes les ressources de son territoire aussi bien que de toutes les forces collectives et individuelles de sa population, pour combattre l'envahisseur, est une nouvelle et grave atteinte à la résistance défensive des États secondaires.

C'est dans cet ordre de faits et d'idées que l'Angleterre a pu reprocher aux actes de la Conférence de Bruxelles d'avoir facilité les guerres d'agression et paralysé la résistance patriotique d'un peuple envahi.

Le plus grave reproche adressé par le gouvernement anglais à la Conférence de Bruxelles, est celui par lequel il déclare « qu'il regarde le résultat de cette Conférence comme ayant démontré qu'il n'y a aucune possibilité d'entente sur les articles réellement importants du projet russe, parce que les intérêts de la puissance envahissante et de la puissance envahie sont inconciliables. »

Je suis heureux que le gouvernement anglais vienne confirmer après la clôture de la Conférence de Bruxelles ce que j'avais dit avant son ouverture, qu'en suivant

le projet russe sur le terrain de la conciliation, entre les deux principes opposés et inconciliables de la guerre de conquête par l'envahisseur et de la guerre défensive par l'envahi, c'était tenter l'impossible et se jeter dans le chaos.

Mais à quoi tient cette impossibilité ? A l'absence, en grande partie motivée par l'opposition de l'Angleterre, de principes généraux nécessaires pour éclairer la discussion et permettre de s'entendre préalablement sur le licite et l'illicite, et de savoir si le droit de la guerre doit être celui de la conquête ou celui de la légitime défense. L'entente est impossible quand on veut qu'il soit l'un et l'autre ; mais elle devient facile quand on a décidé qu'il est l'un ou l'autre.

Cette impossibilité tient encore à ce qu'on ne définit point d'après le licite et l'illicite, les mots dont on se sert, tels que *but de la guerre, invasion, occupation, belligérants*. Comment en effet pouvoir s'entendre dans une discussion où l'on ne veut établir aucun principe, ni définir aucun des mots dont on fait usage ?

Puisque l'Angleterre a pris en main dans un noble langage la cause des droits et des intérêts de la défense patriotique et nationale, il n'y a qu'un terrain sur lequel elle puisse la faire prévaloir, c'est celui des principes, et de deux principes surtout, celui de légitime défense, que je viens de nommer, et celui de l'arbitrage, dont je parlerai dans une autre partie de cette communication, en montrant combien il est utile à la cause des États secondaires, qui ne peuvent que par le recours à l'arbitrage, compenser l'inégalité des forces par l'égalité du droit. Or, c'est l'Angleterre qui,

par le vote de la Chambre des Communes, a contracté l'engagement moral de travailler à faire triompher ce principe de l'arbitrage dans le monde civilisé.

Le noble langage que l'Angleterre vient de tenir, dans la dépêche du 20 janvier, en faveur des États secondaires, comment pourrait-elle se refuser à le faire entendre à la Conférence de Saint-Petersbourg, dont la courtoisie du gouvernement russe lui laisse la porte toujours ouverte ? Comment priver les États secondaires de son puissant patronage à cette Conférence de Saint-Petersbourg, où ils en ont le plus de besoin et où il doit avoir le plus d'efficacité ? Comment, à l'égard d'un arrangement qu'elle condamne et qu'il s'agit de combattre et de modifier, commettre l'inconséquence de concourir à son maintien par la complicité de l'abstention et du silence ?

Je sais qu'à la Conférence de Saint-Petersbourg la cause des États secondaires doit être étroitement liée à celle des principes et de la liberté de discussion, et que le gouvernement anglais peut éprouver quelque hésitation à se déclarer partisan à la Conférence de Saint-Petersbourg, de ces deux causes dont il s'est montré l'adversaire à la Conférence de Bruxelles. Mais en face des deux inconséquences entre lesquelles il est condamné à opter, il n'y a plus à hésiter ; car les considérations qui lui interdisent de délaisser l'intérêt des États secondaires lui commandent en même temps de ne pas persévérer davantage à combattre la cause des principes et celle de la liberté de discussion.

III

LE PROJET RUSSE

RAPPROCHÉ DU PROJET FINAL DE LA CONFÉRENCE.

Je n'ai pas à revenir ici sur l'examen analytique et critique que j'ai consacré dès son apparition au projet russe, sur lequel la loyauté de ce gouvernement avait appelé les lumières de l'opinion publique avant même de le soumettre à celles de la Conférence de Bruxelles, à laquelle il a servi de point de départ pour ses délibérations. Sans me laisser aller à l'esprit d'engouement de ses apologistes, aussi bien qu'à l'esprit de dénigrement de ses nombreux adversaires, je me suis efforcé d'apporter à l'examen du projet russe un sentiment d'impartialité que personne n'a contesté, et que plusieurs ont bien voulu reconnaître.

L'un des savants correspondants de l'Académie, M. Em. de Laveleye, a cru que le plus grand éloge à faire du projet du gouvernement russe était de déclarer que ce projet, qui remontait aux *institutions de 1863 pour les armées des États-Unis* en campagne, pendant la guerre de sécession, n'émanait pas, comme on l'a dit, des visées de l'autocratie russe, mais du magnanime Lincoln et de la République américaine.

Dans mon mémoire du 5 octobre 1872, j'ai rendu pleine justice à la pensée généreuse dont s'était inspiré le président Lincoln, en confiant à notre correspondant de regrettable mémoire, M. Lieber, le soin de résumer les usages et coutumes de la guerre dans une pensée humanitaire, pour servir d'instructions aux armées en campagne dans la guerre de sécession.

Mais l'initiative prise par l'empereur Alexandre II me paraît d'une plus haute portée et d'une tout autre valeur. Le grand but, en effet, à atteindre, ainsi que je l'exposais, et qui ne l'a pas été par le président Lincoln, c'était d'abord de réaliser l'alliance de l'action collective de la science et de la diplomatie; c'était ensuite d'entreprendre avec ce puissant levier l'introduction d'un droit écrit dans les rapports des divers États, comme il en existe un pour les rapports des citoyens dans chacun de ces États; c'était enfin de commencer cette codification du droit des gens pour la partie qui en était la plus urgente, la civilisation de la guerre.

On ne saurait trouver dans les instructions rédigées, par l'ordre du président Lincoln, pour les armées en campagne dans la guerre de sécession, la pensée de ce plan d'ensemble, tandis qu'on ne peut se refuser à reconnaître qu'elle se rencontre, en grande partie, dans l'initiative de l'empereur Alexandre II, alors surtout qu'il vient inaugurer, à cet égard, au sein de la diplomatie, l'ère de la liberté de discussion.

Je reconnais que les *instructions pour les armées en campagne*, rédigées par l'ordre du Président Lincoln, méritent de prendre date dans l'histoire de la civilisation de la guerre; mais, je ne saurais aller aussi loin qu'un membre éminent de l'Institut, M. Ed. Laboulaye, lorsqu'il dit que ces *instructions* « ont installé le droit » dans l'empire de la force, en réduisant sous le joug « les usages et les excès mêmes de la guerre. »

J'applaudis à la réhabilitation du droit, lorsque je lis dans l'art. 15 de ces *Instructions* que « les hommes

qui prennent les armes les uns contre les autres dans une lutte régulière ne perdent pas le caractère d'êtres moraux, responsables les uns envers les autres et envers Dieu ; » lorsque je lis encore dans l'article suivant que « la guerre n'implique aucun acte d'hostilité de nature à rendre sans nécessité le retour à la paix plus difficile. »

Mais je sens mon approbation se refroidir, lorsque je vois l'article 22 ne reconnaître le principe que le citoyen non armé doit être respecté dans sa personne, ses propriétés et son honneur, qu'avec cette restriction, « autant que les exigences de la guerre le permettent ; lorsque je vois encore l'art. 85, après avoir « considéré comme rebelles les individus qui, dans un territoire occupé ou conquis par une armée, se révoltent contre elle ou contre les autorités qu'elle y a établies, » les punir de mort s'ils sont pris, alors même « qu'ils y auraient été poussés par leur propre gouvernement, » et alors même encore « qu'ils aient été découverts et arrêtés avant que leur conspiration en soit arrivée à la révolte ouverte et aux violences armées. »

Le projet russe composé, outre le préambule, de 71 articles a été réduit à 56 par le projet final de la Conférence.

Dans une intéressante brochure (1), M. le général T... a mis en regard le projet du gouvernement russe et le projet final de la Conférence ; de manière à se rendre compte des suppressions opérées et des modifications réalisées par le dernier. Je ne crois pas devoir me li-

(1) L'Angleterre et les petits États à la Conférences de Bruxelles.

vrer ici à cet examen comparé. Je me bornerai à reconnaître que le projet russe a été notablement amendé par le projet final de la Conférence ; mais sans méconnaître toutefois que des 56 articles dont se compose le projet de la Conférence, le plus grand nombre n'est que la reproduction de ceux du projet russe.

Parmi ces 56 déclarations il en est plusieurs qui, prises isolément, répondent les unes à de généreuses revendications de l'humanité, telles que la haute et sympathique adhésion avec laquelle la Conférence a rappelé aux belligérants les obligations concernant le service des malades et des blessés que régit la convention de Genève du 22 août 1864, sauf les modifications à y apporter ; telles encore que la sollicitude avec laquelle elle s'est préoccupée, à l'égard des prisonniers militaires, de sauvegarder la dignité de l'uniforme et d'adoucir les rigueur de la captivité. La Conférence d'ailleurs a fait droit aux principes revendiqués par la protestation de l'Institut de France, et déjà pratiqués du reste par la France elle-même au siège de Rome, en ce qui concerne le respect dans les bombardements des monuments consacrés aux sciences, aux arts, aux lettres, au culte et à l'assistance publique et privée ; d'autres déclarations répondent à des besoins moraux telles que celle qui étend le respect de la propriété privée aux biens des communes, à ceux des établissements consacrés au culte, à la charité et à l'instruction, aux arts, aux sciences et même à ceux appartenant à l'État ; d'autres interdisent à la guerre le choix illimité des moyens et en prohibent plusieurs spécialement.

Je n'entendrai pas davantage cette énumération, puis-

que je ne veux me livrer qu'à un examen de l'ensemble des déclarations de la Conférence, et du projet final qui les résume, en le considérant par rapport à la codification graduelle du droit des gens et à la civilisation de la guerre.

Or, pour bien saisir et caractériser à cet égard ce projet final et en constater les *desiderata*, il faut moins s'attacher à ce qui s'y trouve explicitement qu'à ce qui en résulte implicitement.

C'est cet examen qui sera l'objet de la seconde partie de cette communication.

DEUXIÈME PARTIE.

Examen du projet final des déclarations de la Conférence de Bruxelles par rapport à la civilisation de la guerre.

I

LES TROIS POINTS DE VUE RELATIFS AU CRITERIUM DE LA CIVILISATION DE LA GUERRE.

Le mot réforme de la guerre est bien vague, il peut s'appliquer à bien des points de vue différents, à celui de la stratégie, à celui des armements, à l'art de conduire la guerre; mais il ne signifie pas que c'est l'intérêt de la civilisation et celui de l'humanité qui sont en cause; il ne s'agit pas en un mot de perfectionner l'art de la guerre, pour attaquer et détruire un ennemi, mais de rechercher les moyens de prévenir la guerre autant

que possible, et quand elle n'a pu être prévenue, de la soumettre aux règles du licite et de l'illicite. Il faut donc un adjectif pour caractériser le sens de la réforme, et quel peut être cet adjectif sinon celui de civilisatrice? On dirait donc réforme civilisatrice de la guerre: pourquoi ne pas dire civilisation?

C'est le mot dont je me suis servi déjà fréquemment dans mes communications à l'Académie; et en voyant que bien d'autres s'en servent à leur tour, je me crois autorisé à persévérer dans l'emploi de cette expression que je n'ai fait du reste qu'emprunter à l'histoire.

En suivant la marche des siècles, il est impossible de méconnaître le fait historique de la civilisation de la guerre.

Quelque cruelle qu'elle soit encore, la guerre a successivement répudié beaucoup de ses anciennes atrocités. Elle n'est plus à notre époque ce qu'elle fut aux temps anciens. Mais cette civilisation de la guerre n'a été que bien lente et bien incomplète, parce qu'elle ne s'est produite que par l'action de l'adoucissement des mœurs. Il lui a manqué celle des lois ou plutôt elle n'a obéi qu'à la pire de toutes, celle du plus fort.

Par suite de ce vice originel, une compilation des us et coutumes de la guerre ne peut offrir qu'un intérêt d'érudition historique et juridique; mais, au point de vue philosophique et moral, il ne faut guère en tenir compte.

Pour combler, dans la marche de la civilisation de la guerre, le vide qu'y a laissé l'action des lois, il faut changer complètement le point de départ; car c'est la loi du juste qu'il s'agit de substituer à celle du plus fort.

C'est un autre ordre d'idées, c'est une ère nouvelle qui demande avant tout qu'on indique les principes fondamentaux appelés à la régir.

Les us et coutumes de la guerre ne doivent donc pas devenir pour la codification du droit des gens une œuvre de compilation, mais de transformation intrinsèque et complète.

Il ne suffit pas d'emprunter à l'histoire le nom qui doit désigner la réforme relative à la guerre; il faut encore demander à la philosophie le *criterium* qui doit lui appartenir. Ce n'est qu'avec un *criterium* qu'on peut apprécier le projet final de la Conférence. Or, comme je n'en ai trouvé nulle part, j'ai dû m'en faire un dont il serait trop long de présenter ici le développement, et dont il suffit du reste de rappeler la formule que j'ai eu si souvent l'occasion d'indiquer, et que je me crois autorisé à reproduire puisqu'il n'est rien survenu, que je sache, dans l'ordre des faits et des principes, qui me dissuade d'y persévérer.

La réforme relative à la guerre se présente à trois points de vue :

Le premier est le point de vue préventif ou juridique; car, ce qu'il y a de plus logique et de plus important, c'est de prévenir autant que possible le mal de la guerre et de rendre plus rare ce fléau; puisqu'il n'est pas permis d'aspirer à en délivrer l'humanité. La légitimité de l'arbitrage est du reste incontestable par deux motifs; d'abord parce qu'il vient substituer le principe juridique à la loi du lynx, et ensuite les équitables décisions du droit aux sanglantes et hasardeuses solutions de la force.

Le second point de vue, c'est le point de vue moral, qui ne peut reconnaître comme licite que la guerre défensive, puisque le droit de tuer son semblable ne peut appartenir à l'homme, soit collectivement, soit individuellement, qu'à titre de légitime défense.

Le troisième point de vue, que j'appelle humanitaire, qui résulte du but final de la guerre, est celui d'une sérieuse et durable réconciliation entre les deux parties adverses. C'est ainsi que ce but final interdit dans la conduite de la guerre tous les moyens que la morale et l'humanité réprouvent, et, dans le traité de paix, les conditions iniques et humiliantes qui ne servent qu'à perpétuer les haines internationales et les hostilités toujours renaissantes qu'elles engendrent.

Ces trois points de vue de la civilisation de la guerre se résument donc, selon moi, en deux principes, celui de l'arbitrage pour la prévenir autant que possible, et, quand elle n'a pu être prévenue, celui de la légitime défense pour la régler, en conformité de son but final, qui doit être une œuvre de réconciliation.

On ne peut refuser à cette formule le mérite d'être nette et concise, et je crois qu'elle a de plus celui d'être vraie; car elle est simple, et la simplicité est le trait caractéristique de la vérité, parce qu'il doit être donné à toutes les consciences de la sentir, et à toutes les intelligences de la comprendre.

Des deux principes fondamentaux dont se compose mon *criterium* sur la civilisation de la guerre, doivent nécessairement découler les principes subsidiaires qui

en sont la déduction logique pour caractériser la moralité de la guerre et celle de la paix.

Il s'agit maintenant d'examiner le projet final de la Conférence de Bruxelles par rapport à la civilisation de la guerre, en se plaçant successivement aux trois points de vue juridique, moral et humanitaire du *criterium* qui vient d'être indiqué, et l'on verra combien l'absence de principes se fait partout sentir dans ce projet final, et y devient une cause incessante de confusion.

II

POINT DE VUE PRÉVENTIF ET JURIDIQUE, OU LE PRINCIPE DE L'ARBITRAGE POUR PRÉVENIR LE RECOURS A LA VOIE DES ARMES.

Des 56 articles dont se compose ce projet final de la Conférence, il en est plusieurs, sans doute, qui, pris isolément, comme il a été déjà dit, répondent à des sentiments généreux d'humanité, et quelques-uns même à des besoins moraux de notre époque. Mais l'omission de toute déclaration de principes ne permet de saisir dans leur ensemble aucun lien d'enchaînement, aucun ordre de déduction, et l'esprit erre à l'aventure au milieu de tous ces articles comme un navigateur sans boussole qui ne sait d'où il vient ni où il va.

Comment d'abord s'expliquer que parmi ces 56 articles ne s'en rencontre pas un seul où le principe du recours à l'arbitrage, pour prévenir la guerre, soit même implicitement indiqué ?

La logique veut que dans le code de la civilisation de

la guerre on s'occupe d'abord de substituer autant que possible à la voie des armes le recours à l'arbitrage ; parce que la guerre est un mal en soi, mal détestable ainsi que je le définis, tant dans l'ordre économique, en raison des calamités qu'il entraîne, que dans l'ordre moral, où il vient substituer les sanglantes et hasardeuses solutions de la force à celles du droit.

Mais il est une autre doctrine philosophique qui n'admet pas que la guerre soit un mal en soi. La philosophie de Kant, qui poursuivait la guerre de son inexorable et absolue réprobation, a été remplacée en Allemagne par la doctrine historique de Savigny et la doctrine philosophique de Hegel, enseignant le droit de la force dont la guerre est la suprême sanction.

L'Allemagne, dit un savant allemand, s'est acquis dans ces dernières années la réputation d'être le pays où se trouvent actuellement les partisans les plus prononcés de la guerre. Parmi ces derniers on compte même des hommes tels que le docteur Lasson (l'auteur de *l'idéal de la civilisation et de la guerre*), le professeur Treitschke (professeur d'histoire à l'Université de Berlin), le professeur Jaeger (naturaliste à Stuttgart), etc.

« Et pourtant nous avons souvent vu à l'étranger, parmi les représentants des sociétés de la paix de l'Allemagne, plusieurs des professeurs de nos universités, et entre autres MM. Bluntschli, Heffter...

« M. le professeur Bluntschli, ajoute-t-il, dans son livre *le droit des gens moderne dans les États civilisés*, présenté sous forme de code, déclare que la guerre doit être considérée comme une autorité représentant le droit, puisqu'elle fait connaître et fait valoir les forces

des peuples et leur puissance. La guerre n'est pas une pure forme, c'est la forme active de l'organisation du droit (1). »

Quant à M. le professeur Heffter, appelé le 3 mars 1873 à adhérer à l'opinion rédigée le 24 février par l'éminent professeur à l'Université de Rome, M. Mancini, en faveur de la constitution d'un sénat de publicistes européens et américains, pour l'étude d'un projet relatif à la codification du droit des gens et des arbitrages internationaux, il n'y donna son adhésion que sous la réserve que « tout débat sur la condamnation absolue de la guerre en serait soigneusement écarté. »

On voit donc que le militarisme n'est pas seulement aujourd'hui en Allemagne un système qui arme et enrégimente tous les bras, mais une doctrine qui domine une grande partie des intelligences, et ce second symptôme a peut-être encore plus de gravité que le premier. Tandis que l'Allemagne déserte, dans l'ordre philosophique, la doctrine par laquelle Kant, s'inspirant des principes de l'éternelle justice, a caractérisé ce qu'il faut entendre par la moralité de la guerre et la moralité de la paix, la France, au contraire, la recueille et l'honore, et répudie comme indigne de son génie national et du progrès du temps la maxime professée par Machiavel, lorsqu'il disait : Rome s'accrut des ruines d'Albes; professée également par Voltaire, lorsqu'il

(1) Il est juste de dire que l'illustre professeur Bluntschli déclare, page 10 de la traduction française de son ouvrage sur le *droit international* codifié, qu'il ne peut cependant pas se joindre aux brûlantes apologies de la guerre faite par les professeurs Treitschke et Lasson.

déclarait dans son dictionnaire philosophique, qu'on ne peut souhaiter du bien à son pays, sans souhaiter du mal à ses voisins; la doctrine enfin vers laquelle inclinait Rousseau lui-même, lorsqu'il croyait avec tristesse que le patriotisme et l'amour de l'humanité étaient deux sentiments incompatibles.

La philosophie en France a remplacé aujourd'hui cette doctrine de Machiavel, de Voltaire et de Rousseau, par celle du grand philosophe prussien qui, s'appuyant sur la morale épurée du christianisme et sur les enseignements de l'économie politique, condamne, comme exhumée de la sauvagerie d'un autre âge cette maxime, qu'entre les nations, c'est sur la ruine des unes que s'élève la prospérité des autres, tandis qu'au contraire dans l'ordre économique, comme dans l'ordre moral et chrétien, leurs intérêts sont essentiellement solidaires.

On n'a pas oublié qu'en 1873 le docteur Miles fut délégué par plusieurs sociétés américaines pour parcourir les capitales de l'Europe et établir des deux côtés de l'Atlantique une commune entente sur l'élaboration d'un code de droit des gens, ayant notamment pour objet de consacrer l'arbitrage pour le règlement des conflits internationaux. Lorsque, de retour aux États-Unis, il fut appelé à rendre compte de sa mission à ses concitoyens, il déclara que nulle part il n'avait reçu un accueil plus sympathique qu'en France, où le mouvement intellectuel était acquis au développement moral et pacifique de la civilisation.

La France est donc dans la bonne voie; car, dans l'ordre intellectuel et philosophique, c'est elle qui offre les meilleures garanties à la cause de la civilisation et

à celle de la paix. Il se présente sans doute trop souvent dans la vie des peuples quelque nœud gordien ; mais il ne faut jamais souhaiter que ce soit le glaive de la guerre qui vienne le trancher ; car l'histoire nous enseigne que dans l'ordre providentiel la justice seule, un jour ou l'autre, doit être appelée à le dénouer, et que là seulement se rencontre la bonne et durable solution.

Entre les deux doctrines qui se personnifient dans Kant et dans Hegel sur le mal de la guerre, le projet final n'a pas cru devoir se prononcer. Loin de moi du reste la pensée d'assimiler la doctrine de Hegel à celle de Machiavel. Ils partent à peu près du même principe, le droit du plus fort ; mais ils sont loin de suivre la même voie et d'aboutir aux mêmes conséquences. La conscience des disciples d'Hegel se révolterait avec raison qu'on imputât à leur école de conseiller à Rome de s'enrichir des ruines d'Albes. Il s'agit uniquement ici de la question de savoir si, comme le pense Kant, la guerre est un mal en soi dont on doit s'efforcer de préserver l'humanité, ou si, comme l'a professé Hegel, c'est la loi suprême des nations. Il eût donc été désirable de connaître vers laquelle de ces deux doctrines a incliné le projet final de la Conférence, et comment doit s'interpréter par conséquent le silence qu'il a gardé sur le recours à l'arbitrage.

Si le projet partageait, en effet, la doctrine de Hegel, son silence sur l'arbitrage s'expliquerait par le peu d'importance qu'il a dû y attacher, puisque la guerre ne serait pas pour lui un mal à prévenir, mais seulement une lutte dont il convenait de modérer les excès sans chercher à en empêcher l'usage.

Les généreuses et éloquentes paroles qu'a souvent prononcées l'éminent président de la Conférence pour en diriger et éclairer les délibérations, me donne la conviction que ce n'est pas vers la doctrine de Hegel qu'il inclinait, et je suis convaincu que telle est aussi l'opinion qui prévalait parmi les délégués de la Conférence ; mais il est bien regrettable que la condamnation de la guerre comme un mal en soi, comme un fléau dont on devait s'efforcer de délivrer autant que possible l'humanité par le recours à l'arbitrage, n'ait obtenu une déclaration explicite dans aucun des cinquante-six articles du projet final.

L'opinion publique a été d'autant plus surprise de l'abstention de la Conférence à se prononcer sur l'arbitrage que cette question de la médiation et de l'arbitrage était le trait d'union qui devait naturellement rattacher la Conférence de Bruxelles de 1874 au mémorable protocole du traité de Paris de 1856. Elle s'est demandée avec inquiétude si cette omission était une improbation de la voie civilisatrice dans laquelle la diplomatie de l'Europe était entrée en 1856.

J'avais dit, dès le début, et avant même la réunion de la Conférence de Bruxelles, qu'une abstention par cette Conférence de s'occuper de l'arbitrage serait regrettable, parce que le protocole à cet égard du 14 avril 1856 n'avait pas seulement réuni la ratification de tous les gouvernements, mais qu'il obtenait de plus celle des peuples, qui se produisait officiellement et légalement par l'exercice de l'initiative parlementaire. J'ajoutais qu'après la motion de M. Henry Richard, en faveur du principe de l'arbitrage, votée par la Chambre des Com-

munes, dont l'exemple avait été suivi par les Chambres électives des deux royaumes d'Italie et de Suède, et, de l'autre côté de l'Atlantique, par le Congrès de la grande République des États-Unis, l'étude du fonctionnement pratique de l'arbitrage s'imposait aux délibérations de la Conférence.

Je faisais remarquer d'ailleurs que la Conférence de Bruxelles ne pourrait oublier que dans les pays constitutionnels ses propositions devaient être soumises à la ratification législative, et qu'au moment où le mouvement parlementaire s'accroissait en faveur de l'arbitrage, on serait mal venu à demander à ces Parlements la ratification des Actes d'une Conférence qui aurait gardé à l'égard de l'arbitrage international un silence absolu équivalent à une fin de non-recevoir.

Ce silence absolu sur l'arbitrage vient de plus justifier en partie une bien grave critique adressée par l'Angleterre à la Conférence de Bruxelles, celle d'avoir facilité l'agression des grands États et préjudicié à la défense des petits. L'arbitrage peut seul, en effet, rétablir dans l'inégalité de l'équilibre matériel des forces l'égalité de l'équilibre moral du droit. Le recours à l'arbitrage est donc une précieuse garantie que la Conférence s'est abstenue de reconnaître et consacrer au profit des États secondaires. Elle a facilité involontairement par cette abstention l'agression des grands États.

On doit rappeler toutefois que c'est sur l'Angleterre que doit peser la plus lourde responsabilité à l'égard du silence gardé par la Conférence de Bruxelles sur l'arbitrage, parce qu'après le vote de la motion de M. Henry

Richard et la réponse de la Reine à l'adresse de la Chambre des Communes, c'était le délégué anglais qui, ainsi qu'il a été déjà dit, avait en quelque sorte l'obligation morale d'introduire le principe de l'arbitrage dans les délibérations de la Conférence.

Il était facile de prévoir qu'au lieu d'enrayer ce mouvement parlementaire en faveur de l'arbitrage, la Conférence ne ferait ainsi que lui donner une nouvelle impulsion, et cette prévision est assez confirmée par la motion récente qu'a votée la seconde Chambre des Pays-Bas et celle plus récente encore qui, dans la capitale même du royaume où avait siégé la Conférence, a réuni dans la Chambre des députés et dans le Sénat la presque unanimité des votes.

Cette abstention de parler de l'arbitrage si marquée et si remarquée, est un oubli heureusement réparable à la Conférence de Saint-Petersbourg; car il n'est guère possible de ne pas tenir compte de ce mouvement d'opinion publique qui s'appuie à la fois sur le témoignage de précédents historiques, sur l'autorité du protocole du 14 avril 1856 et celle d'initiatives parlementaires, promettant à l'arbitrage de nouvelles et prochaines motions.

Ce n'est pas sans doute dans la Conférence de Saint-Petersbourg qu'on pourra déterminer le fonctionnement pratique de l'arbitrage, qui demandera une longue élaboration; mais il convient au moins d'en consacrer le principe, d'en mettre le fonctionnement à l'étude, et, au lieu d'un pas rétrograde, de faire un pas en avant, en donnant le caractère d'une prescription obligatoire

du droit international au vœu exprimé par le protocole de 1856, que les États entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours aux bons offices d'une puissance amie.

III

LE PRINCIPE DE LÉGITIME DÉFENSE OU LA MORALITÉ DE LA GUERRE.

Je n'en dirai pas davantage sur le principe de l'arbitrage pour prévenir la guerre. Je passe maintenant, pour le cas où la guerre n'aurait pu être prévenue par l'arbitrage, au principe de légitime défense pour la régler. C'est le second point de vue de mon *criterium*, auquel il s'agit de considérer le projet final de la Conférence de Bruxelles.

Ici, à la confusion qui, dans le projet final de la Conférence, résulte de l'absence de déclaration de principes, vient s'ajouter celle que doit nécessairement entraîner l'absence de définition des mots qui, dans les actes de la Conférence, occupent une place si importante, tels que ceux de *droit de la guerre*, *invasion*, *occupation*, *belligérant*, *but de la guerre*, lesquels se rencontrent à tous propos, sans qu'on sache jamais leur signification propre.

Pour ne pas encourir moi-même le reproche que j'adresse au projet final de la Conférence, je commencerai par indiquer la définition qui, dans l'ordre moral, me semble devoir appartenir à ces mots, et le sens précis dans lequel je les emploie. Le droit de la guerre

n'est que celui de la légitime défense. L'action, soit collective, soit individuelle du droit de tuer n'a pas d'autre origine. Toutefois la légitime défense s'accroît encore de peuple à peuple, parce qu'elle n'a pas seulement pour but de sauvegarder la personnalité humaine, mais encore le respect de l'autonomie de chaque État pour l'indépendance de sa nationalité et l'intégrité de son territoire.

La guerre licite est celle de la légitime défense; la guerre illicite est celle de la conquête;

L'invasion licite est celle du peuple injustement attaqué qui, dans le cours de sa résistance victorieuse, refoule l'agresseur sur son propre territoire pour lui imposer les conditions conciliantes d'une paix équitable.

L'invasion illicite est celle qui tend à un démembrement du territoire envahi au profit de l'envahisseur.

L'occupation est licite quand elle a un caractère purement temporaire et strictement limité au temps nécessaire qu'exige le règlement des justes conditions et des garanties modérées de la paix.

L'occupation illicite est celle qui n'est qu'un acheminement à la conquête.

Il est facile de reconnaître, d'après les définitions précédentes, le légitime et l'illégitime belligérant. Le premier est celui qui défend l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire contre l'invasion et l'occupation du conquérant; le second, au contraire, est celui qui, dans l'invasion et l'occupation, est l'instrument de la conquête.

Du moment où le licite et l'illicite sont bien définis et bien connus, on ne peut plus moralement mettre et trai-

ter sur le même pied l'injuste envahisseur et l'envahi, dont l'un, comme on vient de le voir, est l'illégitime et l'autre le légitime belligérant.

Il s'ensuit que le premier, soit qu'il s'agisse de l'invasion ou de l'occupation, est toujours dans l'abus de la force et le second dans l'usage du droit.

IV

LE PRINCIPE DE LA RÉCONCILIATION OU LA MORALITÉ DE LA PAIX.

Il me reste à examiner le projet final de la Conférence au troisième point de vue du *criterium*, c'est-à-dire au point de vue humanitaire, qui concerne le but final de la guerre.

Ici la Conférence a été bien inspirée. Elle s'est élevée à la conception la plus haute et la seule vraie du but final de la guerre considérée dans l'ordre politique, philanthropique et moral, lorsque dans son protocole XIX, qui termine ses actes, elle a dit que le but final de la guerre devait être le rétablissement de bonnes relations et d'une paix solide et durable entre les États belligérants. Peut-être la Conférence aurait dû déduire les principes généraux qui, en conformité de ce but final, étaient appelés à servir de guide pratique dans la conduite des opérations de la guerre et à se renfermer dans cette limite.

Mais, à l'exemple du projet russe elle s'est laissée trop aller à la prétention de tout prévoir et de tout régler sur les opérations de la guerre et l'emploi de

ses moyens. Il y a nécessairement le licite et l'illicite dans l'emploi des moyens de la guerre comme dans la conduite de ses opérations. Mais il ne faut pas prétendre à prévoir tous les cas qui peuvent surgir sous la pression des faits. Il ne faut pas vouloir suivre et embrasser l'ensemble des moyens et des opérations de la guerre pour donner à chacun avec l'art du casuiste sa définition et sa règle. Il convient sans doute de prohiber et flétrir, ainsi que la Conférence a eu raison de le faire, certains moyens à l'égard desquels le sentiment public réclame cette flétrissure; mais on ne saurait se jeter dans l'écueil des énumérations prohibitives dont l'un des graves inconvénients est de paraître autoriser tout ce qui n'est pas défendu.

Au-dessus d'ailleurs de la loi positive, est la loi morale, est l'opinion publique, est enfin la conscience humaine. Il faut laisser à la loi morale sa suprême juridiction, à l'opinion publique son empire, et à la conscience individuelle sa responsabilité.

Il faut dire aux chefs d'armée et aux chefs de corps qu'ils doivent avoir pour règle de conduite de s'interdire dans les moyens de la guerre tous ceux que la morale et l'humanité réprouvent, et qu'ils ont mission d'en diriger toutes les opérations dans le sens du but final, c'est-à-dire de la paix, qui doit être entre les belligérants une œuvre de réconciliation sérieuse et durable; lequel but final ne saurait être atteint qu'autant qu'ils s'efforcent, ainsi que le recommande la Conférence dans un langage qui lui fait le plus grand honneur « d'atténuer le plus possible les calamités de la guerre, d'en éviter les excès, d'affaiblir l'ennemi sans

lui infliger des souffrances inutiles et de ne rien faire qui puisse amener les odieuses aggravations et les barbares représailles qu'engendre le déchaînement des passions excitées par la lutte. »

Telle est la règle de conduite qu'il faut tracer aux chefs d'armée et aux chefs de corps ; et ce qu'il y a de mieux pour en obtenir autant que possible l'exécution, c'est de placer chacun d'eux en face des principes de la morale qu'il doit connaître, des sentiments de l'humanité qu'il doit éprouver ; en face de l'opinion publique qui le surveille, du jugement de ses contemporains qui lui est réservé ; en face de sa conscience et de la responsabilité qui l'attend devant Dieu et devant l'histoire.

CONCLUSION.

CE QU'A FAIT LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES ET CE QUE DOIT FAIRE LA CONFÉRENCE DE SAINT-PÉTERSBOURG.

Les adversaires et les partisans de la Conférence de Bruxelles également jaloux d'établir, les uns qu'elle a échoué, les autres qu'elle a réussi, ont déjà publié bien des écrits sans avoir pu de part ni d'autres le démontrer. Il n'en saurait être autrement ; car on doit d'abord marquer le but pour savoir ensuite s'il a été atteint.

Il faut rappeler aux adversaires et aux partisans de la Conférence de Bruxelles, ce procédé normal et élémentaire qu'ils ont négligé, sans lequel pourtant l'entente est impossible, et les ramener sur le terrain où nous nous sommes placé dès le début.

Si l'on ne veut pas limiter l'œuvre de la Conférence

de Bruxelles à un but unique, il faut du moins reconnaître que son but principal, son but essentiel était d'inaugurer au sein de la diplomatie l'ère de la liberté de discussion sur les lois de la guerre et de jeter les fondements de l'alliance de la diplomatie et de la science, appelées par le double concours de leur action collective à élaborer la codification des lois internationales relatives à la guerre. Si ce premier essai d'inauguration de la liberté de discussion dans la diplomatie sur les lois de la guerre et ce premier essai encore d'alliance de la diplomatie et de la science venaient à échouer, c'en était fait pour longtemps de l'œuvre de la codification graduelle des lois internationales de la civilisation de la guerre.

L'initiative de l'empereur Alexandre II, qu'on a louée unanimement comme inspirée par un sentiment généreux de philanthropie, avait une plus haute portée. Les lois de la guerre, si l'on peut donner ce nom à ses us et coutumes, n'ont jamais été que la loi du plus fort. Par la convocation de la Conférence de Bruxelles, l'empereur Alexandre disait donc à la force de résigner son empire, et de ne plus se charger désormais de faire les lois de la guerre, que le droit seul devait être appelé à élaborer, à discuter et à sanctionner.

Dès l'apparition du projet russe, cette grande pensée philosophique et morale me parut tellement dominer l'inspiration philanthropique, que je fus effrayé des écueils qu'elle aurait à éviter et des difficultés qu'elle aurait à vaincre, pour arriver à se faire accepter et consacrer par les délégués des gouvernements de l'Europe convoqués à la conférence de Bruxelles.

Le devoir des moralistes, et je respecte assurément les consciencieuses intentions de ceux qui l'ont compris autrement, me parut être de seconder avec un persévérant dévouement cette tentative d'un commencement de réhabilitation de la primauté du droit sur celle de la force et de ne négliger aucun effort pour aplanir les obstacles qui pouvaient la faire échouer au sein de la Conférence de Bruxelles.

Le grand résultat à attendre de la Conférence de Bruxelles, c'était à mes yeux que le fait de la liberté de discussion des lois de la guerre par des délégués de tous les gouvernements de l'Europe, devint un fait pratiquement accompli, et la plus importante mission de la Conférence de Bruxelles était de fonder l'autorité de ce précédent. C'est à ce point de vue qu'il faut se placer pour juger les actes de la Conférence de Bruxelles et pour déclarer qu'elle a bien mérité de la civilisation en consacrant ce précédent pratique qui fait passer les lois de la guerre de la compétence illicite de la force dans la compétence légitime du droit.

Elle a ainsi réalisé le service principal qu'on devait en attendre, et si dans l'examen de ses actes, et notamment du plus important, le projet final, j'ai fait de nombreuses réserves dont quelques-unes ne sont pas sans gravité, tout cela ne saurait affaiblir à mes yeux la reconnaissance qu'on lui doit pour avoir accompli la partie la plus importante et véritablement essentielle de sa haute mission.

Il faut d'autant plus apprécier la valeur de ce résultat qu'on ne saurait méconnaître combien le lendemain d'une horrible guerre dont le triste souvenir était pré-

sent à tous pouvait jeter dans les débats des éléments d'irritation et de récrimination. C'était assurément la situation la plus délicate et la plus difficile pour inaugurer la liberté de discussion sur les lois de la guerre.

Grâce à l'excellent esprit dont étaient animés tous les délégués et aux sentiments qu'ils avaient de la gravité de leur responsabilité et de la grandeur de l'œuvre dont il s'agissait de fonder le premier précédent; grâce surtout à l'habile et conciliante direction imprimée aux débats par son éminent président, qui s'était si bien inspiré de la pensée de son magnanime souverain, la Conférence de Bruxelles, au milieu de tant d'écueils est heureusement arrivée au port.

Après avoir dit ce qu'a fait la Conférence de Bruxelles, il s'agit de rechercher ce que, pour continuer son œuvre, il y aurait de plus utile à attendre de celle projetée à Saint-Petersbourg. Il y a bien des lacunes à remplir, et je crois devoir particulièrement appeler l'attention sur la convenance,

1° D'arriver à une meilleure répartition des trois éléments diplomatique, juridique et militaire dans la composition de cette nouvelle Conférence de Saint-Petersbourg, afin de ne pas renouveler l'insuffisance de l'élément juridique et la prépondérance inadmissible de l'élément militaire, sans méconnaître toutefois que cet élément a été représenté à Bruxelles par des hommes d'une grande valeur et d'une incontestable érudition;

2° De ne pas prolonger davantage par un silence absolu à l'égard de l'arbitrage la désertion du protocole du 14 avril 1856 et la réaction contre ce grand mouve-

ment d'opinion publique qui, des deux côtés de l'Atlantique, s'accroît de plus en plus par le vote des motions émancipées de l'initiative parlementaire ;

3°. De ne pas paraître en outre par ce silence faciliter l'agression des grands États et préjudicier à la défense nationale des États secondaires les plus intéressés à recourir à l'arbitrage, qui peut seul compenser par l'égalité du droit l'inégalité des forces.

Maintenant que la Conférence de Bruxelles a fondé pour la diplomatie l'autorité du précédent de la liberté de discussion sur les lois de la guerre, la mission de la Conférence de Saint-Petersbourg est d'en revenir au procédé normal et rationnel suivi par le projet du gouvernement russe, qui avait pensé avec raison que les lois internationales sur la civilisation de la guerre à élaborer graduellement devaient être nécessairement précédées d'un exposé préliminaire des principes fondamentaux et généraux destinés à expliquer et justifier les dispositions édictées par ces lois.

Les deux principes fondamentaux qu'il importe avant tout de consacrer sont celui du recours à la médiation et à l'arbitrage pour prévenir la guerre et celui ensuite, quand elle n'a pu être prévenue du principe de légitime défense pour la régler. La Conférence de Saint-Petersbourg poursuivra ainsi dans un ordre utile et rationnel l'œuvre commencée par la Conférence de Bruxelles. Je dis poursuivra ; car la codification graduelle des lois civilisatrices de la guerre est une œuvre de longue haleine : c'est un monument dont la première pierre a été posée à Bruxelles et auquel la Conférence de Saint-Petersbourg ne fera qu'apporter la sienne, en laissant

à bien d'autres conférences le soin de travailler à l'édification graduelle de ce monument du droit écrit international.

Il faut bien toutefois se garder d'intervertir l'ordre logique qui veut qu'on s'occupe d'abord du principe de l'arbitrage pour prévenir autant que possible la guerre. Ce n'est pas sans doute, ainsi que je l'ai déjà dit, dans la seule Conférence de Saint-Petersbourg qu'on pourra déterminer le fonctionnement pratique du recours à l'arbitrage, qui exigera une sérieuse élaboration ; mais il convient du moins d'en consacrer le principe, d'en mettre le fonctionnement à l'étude. Ce qu'on doit au moins attendre de cette Conférence, c'est qu'au lieu d'un pas rétrograde, on fasse un pas en avant, en donnant comme il a été déjà dit, le caractère d'une prescription obligatoire du droit international au vœu exprimé par le protocole de 1856, que les États, entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux avant d'en appeler aux armes, eussent recours aux bons offices d'une puissance amie.

Quant au principe de légitime défense, tout ce que j'attends de la Conférence de Saint-Petersbourg, c'est de dire ce qu'on doit entendre par le droit de la guerre et de déclarer s'il faut le définir par le principe de la conquête ou par celui de la légitime défense ; car je ne saurais trop le répéter, il ne peut être l'un et l'autre, et la première chose pour le Code international c'est de savoir s'il est l'un ou l'autre, afin d'en déduire la moralité de la guerre et la moralité de la paix.

C'est aux principes seuls qu'on peut, en effet, demander cette moralité. La Conférence de Bruxelles, il faut

le dire en son honneur, a émis le vrai principe qui caractérise la moralité de la paix, quand elle a dit qu'elle devait consacrer le rétablissement de bonnes relations entre les belligérants, afin d'être une paix solide et durable, principe qui interdit et condamne les conditions iniques et humiliantes que l'envahisseur impose à l'envahi et par suite desquelles la paix ne fait que raviver les haines internationales qu'elle devrait éteindre. C'est à la Conférence de Saint-Petersbourg à s'honorer à son tour en ne donnant au droit de la guerre d'autre principe que celui de légitime défense, en déclarant ainsi ce qui peut seul pour la guerre constituer sa moralité.

Il appartient donc à la Conférence de Saint-Petersbourg de ne pas retomber dans le cercle vicieux des deux impossibilités auxquelles la Conférence de Bruxelles s'est condamnée :

L'une a été, comme l'a dit le gouvernement anglais, de vouloir concilier l'inconciliable en cherchant à créer un *modus vivendi* entre deux principes et deux intérêts incompatibles, à savoir : entre le principe de la conquête et celui de la légitime défense, entre l'intérêt de l'injuste envahisseur et celui de l'envahi ;

L'autre a été celle de vouloir codifier l'incodifiable, en cherchant à prévoir et réglementer tous les cas qui peuvent se produire sous la pression des faits dans la direction des opérations de la guerre et dans l'emploi de ses moyens, au lieu de se borner aux principes généraux qui doivent servir de règle de conduite aux chefs d'armée et aux chefs de corps, en leur rappelant la

responsabilité morale qui leur incombe devant l'opinion publique, devant leur conscience, devant Dieu et devant l'histoire.

Si la Conférence de Bruxelles a cru devoir subir l'interdiction de poser et discuter des principes généraux imposés par l'Angleterre, comme condition *sine qua non* de sa présence, la Conférence de Saint-Petersbourg a d'autant moins à souscrire à de pareilles exigences que cette regrettable concession n'a pas empêché le refus de s'y rendre, exprimé par l'Angleterre.

L'auteur d'une brochure remarquée sur l'*Angleterre et les petits États*, M. le général T..., démontre à l'Angleterre que la guerre a besoin de principes qui la régissent pour servir de règle aux chefs d'armée et aux chefs de corps, et déterminer la responsabilité qui leur incombe, devant la morale et l'humanité, dans la conduite de ses opérations et l'emploi de ses moyens. Or, à défaut d'un code où ils aient été recueillis, M. le général T... ouvre l'histoire pour montrer à l'Angleterre les anciens principes, si principes il y'a, jusqu'ici pratiqués par la guerre, et il lui demande si la conscience humaine peut en tolérer le maintien. Il prouve ainsi l'incontestable nécessité de principes nouveaux que réclame le développement de la civilisation.

Mais, où trouver ces principes nouveaux ? Il est une doctrine vers laquelle ont paru incliner à la Conférence de Bruxelles plusieurs délégués, c'est celle exprimée avec tant de lucidité par Portalis, lorsqu'il disait : « La guerre est une relation d'État à État et non d'individu à individu. Entre deux ou plusieurs nations belligérantes,

les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par accident; ils ne le sont point comme hommes, ils ne le sont même pas comme citoyens, ils le sont uniquement comme soldats. »

Cette doctrine exigerait d'abord, comme condition préalable (1), la suppression de la guerre de conquête; car il serait peu moral de prêcher au patriotisme l'oubli de son devoir le plus sacré en le mettant hors de cause, lorsqu'il s'agit de défendre l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. Cette doctrine a donc cela de bon qu'elle est incompatible avec le principe de la conquête, et qu'elle semblerait aboutir rationnellement à réduire la guerre à une sorte de duel entre les gouvernements des peuples que la passion aveuglerait encore au point de préférer la voie des armes à celle de l'arbitrage pour régler leurs conflits internationaux. Mais cette doctrine est impraticable dans le moment présent. Lorsque Portalis la développait, c'était le régime de la conscription qui régissait tous les États de l'Europe, et qui pouvait permettre de restreindre les hostilités à une lutte entre deux armées. Aujourd'hui que

(1) Un membre éminent de l'Institut, M. Laboulaye, a dit dans son introduction au code international codifié du célèbre professeur de Heidelberg, « que ces paroles que prononçait Portalis en l'an VIII, en installant le conseil des Prises, sont aujourd'hui reçues dans leur plus large acception, comme une règle de droit international. » Je les ai moi-même citées dans ma communication d'octobre 1872 à l'Académie comme un progrès de la civilisation de la guerre, mais qui devait suivre et non précéder un autre, celui de la suppression de la guerre de conquête.

l'imitation du système prussien du service militaire universel obligatoire s'impose malheureusement aux autres nations comme une regrettable nécessité, pour sauvegarder leur indépendance et l'équilibre européen, la guerre ne se fait plus d'armée en armée, mais de nation à nation; et Portalis ne saurait plus aujourd'hui reproduire sa distinction entre le citoyen et le soldat; car, comme l'a dit M. Thiers, nous en sommes revenus à l'état barbare où tout le monde est soldat. L'ère nouvelle que réclame la civilisation de la guerre, c'est la consécration de la loi du juste en remplacement de la loi du plus fort.

Hélas ! il n'est que trop vrai, et l'histoire ne l'atteste que trop, la guerre ne s'est faite jusqu'ici qu'au mépris des principes de la morale et des sentiments de l'humanité. Il appartient aujourd'hui à la codification du droit des gens d'entrer dans un nouvel ordre d'idées, et les principes doivent déterminer à la guerre, comme ailleurs ce qui est moral et ce qui ne saurait l'être.

C'est pour cela qu'il faut remplacer les vieux principes par des principes nouveaux, que l'esprit du christianisme et celui de la philosophie révèlent et enseignent aux peuples policés; et la Conférence de Saint-Petersbourg s'acquerrait des droits éternels à la reconnaissance du genre humain le jour où elle viendrait consacrer les trois principes fondamentaux qui constituent la civilisation de la guerre, à savoir :

Le principe de l'arbitrage pour prévenir autant que possible le recours à la voie des armes; celui de la légitime défense pour déterminer la moralité de la guerre

et celui enfin de la réconciliation basée sur les conditions équitables qui caractérisent la moralité de la paix.

Je me résume :

L'opinion de la presse en Europe a été fort divisée sur l'utilité à attendre de la Conférence de Bruxelles au moment où a été livré à la publicité le projet du gouvernement russe, qui devait servir de point de départ aux délibérations de cette conférence. Les faits semblent donner aujourd'hui complètement raison à ceux qui ont vu un progrès de civilisation dans la convocation de cette Conférence due à la généreuse initiative de l'Empereur Alexandre II, pour commencer la codification graduelle du droit des gens par la partie la plus urgente, celle relative à la civilisation de la guerre. Pour inaugurer cette ère nouvelle de la codification du droit des gens, la diplomatie a bien senti, — et c'est là son honneur, — que du moment où il s'agissait de substituer la loi du juste à celle du plus fort, elle avait besoin de l'appui de la science et de celui de l'opinion publique. La Conférence de Bruxelles en est un témoignage remarquable et trop peu remarqué. C'est la première fois qu'on a vu dans une Conférence diplomatique l'élément juridique appelé à y siéger. La Russie y avait fait représenter la science par M. Martens, professeur à l'Académie militaire de Saint-Petersbourg; l'Allemagne par M. le professeur Bluntschli, correspondant de l'Institut de France; la Belgique, par M. Faider, procureur général à la Cour de cassation, et il ne dépendait que des autres États de suivre le même exemple, ce qui aura probablement lieu à la Conférence de Saint-Petersbourg.

Quant au projet du gouvernement russe, le prince

Gortchakoff le livrait à la publicité, aux lumières des juristes, à l'examen de l'opinion publique, avant même qu'il fût soumis à celui de la Conférence.

Pour répondre à ce double appel fait à l'opinion publique et à la science, la presse a consacré de nombreux et sérieux articles aux actes de la Conférence de Bruxelles.

En ce qui concerne la science, après le concours personnel des publicistes, c'est par celui des corps savants eux-mêmes qu'elle reconnaît l'opportunité d'associer sa coopération à celle de la diplomatie, pour élaborer la codification graduelle du droit des gens.

En publiant le mémoire lu à l'Académie de Bruxelles, où l'un de ses savants membres, M. Rolin-Jaequemyns, a signalé l'utilité à retirer, pour le progrès du droit international, du précédent et de l'examen philosophique et scientifique des actes de la Conférence de Bruxelles, le *Moniteur belge* constate l'accueil sympathique fait à ce mémoire par cette Académie.

L'Institut de droit international, qui se compose de quarante membres choisis parmi les représentants les plus autorisés du droit international des deux côtés de l'Atlantique et dont les deux vice-présidents appartiennent à cette Académie, nous en offre un exemple plus frappant encore, celui d'une commission spécialement chargée de l'examen des actes de la Conférence de Bruxelles. Cette commission, composée de huit membres (1), dont deux étaient délégués à la Conférence

(1) MM. Bluntschli (Allemagne), Mountague-Bernard (Angleterre), Dudley-Field (États-Unis), Nicasio Landa (Espagne), Lucas

même de Bruxelles et deux font partie de cette Académie, témoigne à la fois de l'importance qui s'attache à l'examen scientifique des actes de la Conférence de Bruxelles et de l'heureux progrès de l'alliance de la science et de la diplomatie dont cette Conférence est désormais un fait mémorable acquis à l'avenir de la civilisation.

(France), Mancini (Italie), Martens (Russie), Moynier (Suisse), Naumann (Suède et Norwége), de Parieu (France), Rolin Jaquemyns (Belgique), den Beer Portugael.

Ch. LUCAS.

