

Capitaine de Vaisseau YVON

Docteur en Droit

LA GUERRE AÉRIENNE

(CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE SES LOIS)



PER ORBEM
4, Rue Tronchet, 4
PARIS
1924

Prix : 15 fr.



PER ORBEM

Société Anonyme d'Éditions

4, Rue Tronchet, PARIS

Chèque Postal : Paris 48.23

Tél. : Louvre 55-49

Prière d'insérer

LA GUERRE AÉRIENNE par le Capitaine de Vaisseau YVON Un volume in-8. Prix 15 fr.s

A l'heure actuelle, où des efforts sont tentés pour asseoir la Paix sur des bases solides et durables, l'ouvrage du Capitaine de Vaisseau Yvon, un des glorieux héros du « Dixmude », présente un intérêt remarquable.

Rêver de supprimer les causes de conflits, les soumettre à un arbitrage international, ce sont, certes, des tentatives fort louables, mais elles ne doivent pas empêcher la recherche des conditions d'intervention du Droit dans l'application de la Force.

« Du moment que la Guerre est un mal inévitable, le Droit ne saurait enlever à chaque partie, la possibilité de la faire.

« Le rôle du Droit consiste à faire intervenir l'équité, l'humanité et la modération dans l'emploi de la Force. Son autorité sera d'autant plus grande et plus générale que ses conceptions seront plus simples, que ses prescriptions seront plus facilement réalisables. »

L'auteur, sous-directeur de l'Aviation Maritime, technicien d'une grande valeur, à qui l'aviation maritime doit beaucoup, juriste de grand mérite, ayant reçu à titre posthume le titre de docteur en Droit, nous expose dans cet ouvrage, basé sur une documentation exceptionnelle en la matière, le problème de la réglementation de la guerre aérienne, sous tous ses aspects et dans toute son ampleur.

« Les Lois de la Guerre aérienne doivent », nous dit le Capitaine de Vaisseau Yvon, « s'inspirer des actes internationaux, de la coutume autant qu'elle paraîtra suffisamment établie, de la doctrine enfin, comme moyen complémentaire. »

Faisant un large appel aux discussions et aux textes proposés par la Commission des Juristes de la Haye (déc. 1922, févr. 1923) qui constituent la première tentative sérieuse de codification des lois de la guerre aérienne, l'auteur étudie successivement la nature de la guerre aérienne, ses lois, leurs procédés d'élaboration et ceux d'exécution.

Aucun des divers côtés du problème n'est laissé dans l'ombre.

La légitimité de la Guerre aérienne, les droits et les obligations des neutres, leurs rapports entre eux et avec les belligérants, la situation des prisonniers, l'espionnage aérien, l'aviation sanitaire, la surveillance du commerce dans la Guerre aérienne, les zones interdites, les bombardements, le blocus, les droits de visites, de capture, de saisie, la procédure de destruction des prises, et le tribunal appelé à les connaître, telles sont les principales questions que le lecteur trouvera étudiées dans cet ouvrage, d'une façon complète et lumineuse.

Nous ne saurions trop signaler à nos lecteurs l'intérêt incontestable que présente l'ouvrage du Capitaine de Vaisseau Yvon; il ne s'adresse pas seulement aux aviateurs ou aux juristes, mais à tous ceux qui saisissent le danger que pourra entraîner une guerre aérienne future, et qui s'intéressent aux efforts de ceux qui cherchent, dans la mesure du possible, à nous en préserver.

Société Générale d'Imprimerie et d'Édition, 17, rue Cassette, Paris.

LA GUERRE AÉRIENNE

(CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE SES LOIS)



Capitaine de Vaisseau
Pierre YVON
Sous-Directeur de l'Aviation Maritime,
Docteur en Droit, Officier de la Légion d'Honneur,
Officier de l'Instruction Publique,
Croix de guerre.
Disparu à bord du Dirigeable « DIXMUE » le 21 Décembre 1923.

F8E78
47337

Capitaine de Vaisseau YVON

LA GUERRE AÉRIENNE

(CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE SES LOIS)



PER ORBEM
4, Rue Tronchet, 4
PARIS
1924

A mes anciens Chefs,

Les Vice-Amiraux LE BRIS et LANXADE,

Les Contre-Amiraux LAUGIER et BENOIT.

LA GUERRE AÉRIENNE

(Contribution à l'étude de ses lois)

PREAMBULE

Le 11 août 1921, le Président Harding des Etats-Unis en lançant son invitation aux quatre grandes puissances : la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon en vue de participer à Washington à la Conférence de limitation des armements s'exprimait ainsi :

« Il sera peut-être désirable de formuler des propositions « en vertu desquelles dans l'intérêt de l'humanité, l'emploi de nouveaux engins de guerre pourrait être contrôlé « d'une manière convenable ».

C'était ainsi jeter les bases d'une revision des Lois de la guerre pour ramener l'usage des nouvelles inventions dans les limites de l'humanité et de l'équité que des Nations sans scrupules avaient si arbitrairement dépassées.

La dernière guerre de 1914-1918 avait montré en effet quelles horreurs pouvaient être commises, à quels excès on pouvait être entraîné, si l'emploi dans la lutte des dernières inventions ne se trouvait pas limité par des prescriptions formelles établies dans le but de respecter et de faire respecter par tous, les principes admis jusqu'alors du droit des gens, principes dont l'application toutefois devait permettre une juste utilisation des engins nouveaux.

De tous ces engins, nous ne nous occuperons ici que des aéronefs, c'est-à-dire des appareils plus lourds ou plus légers que l'air mis en œuvre dans la guerre aérienne.

Avant 1914, si l'Aéronautique (1) avait été employée dans les diverses guerres qui avaient éclaté jusque-là, son utilisation comme engin de guerre n'avait pas été assez étendue pour que les lois et coutumes de la guerre aient été profondément modifiées par son apparition.

(1) Aéronautique est employé ici dans le sens de « l'ensemble des appareils aériens plus lourds et plus légers que l'air ».

Les progrès réalisés dans la technique avaient fait entrevoir son adoption dans les relations économiques entre Nations. Mais l'usage de ce mode de locomotion ne pouvait devenir vraiment pratique que si, en même temps que progressait cette technique, des accords internationaux étaient conclus pour faciliter l'échange des communications et apla- nir les difficultés que pouvait faire naître la susceptibilité de nations jalouses d'en conserver le contrôle exclusif.

*
**

Dès 1910, la France prenait l'initiative de réunir à Paris une conférence internationale de navigation aérienne en vue d'élaborer une réglementation sur l'usage de l'atmosphère : 18 Etats se firent représenter.

Sous la présidence du savant et regretté professeur L. Renault, les travaux commencés le 18 mai 1910 furent menés activement, la Conférence discuta sur la nationalité des aéronefs, sur les conditions de sécurité à imposer au mode nouveau de navigation, sur la liberté de la navigation et sur les règles de Douanes, de transports, etc...

Mais pour en arriver à des solutions pratiques, il fallut poser et faire admettre des principes que certaines délégations n'osèrent accepter sans en référer à leurs Gouvernements. Ce fut le cas de la délégation anglaise qui trouvait dangereuse pour la sécurité de son pays la règle proposée établissant la liberté de circulation aérienne.

Les travaux de la Conférence furent suspendus dès le 29 juin, les séances ne furent jamais reprises; aussi les résultats au point de vue positif furent nuls.

*
**

Malgré cet échec, les Comités juridiques, les Compagnies savantes (1) continuèrent la discussion des questions soulevées par l'emploi de l'Aéronautique; dans les divers pays des actes législatifs et administratifs furent élaborés et édictés (2) pour en rendre les solutions effectives.

Une seule entente internationale, entre la France et l'Allemagne (26 juillet 1913) fut conclue pour réglementer la circulation aérienne entre les deux nations.

(1) Parmi lesquels il faut citer : l'Institut de Droit International, l'American Institute of International Law, l'International Law Association, l'Union Juridique internationale, l'Institut Ibérique de droit comparé, le Comité juridique international de l'Aviation, etc...

(2) Aerial navigation acts de 1911 et 1913 en Angleterre.

Ainsi, avant la guerre de 1914, c'était surtout l'utilisation commerciale de l'Aéronautique qu'avait envisagée la plus grande partie de la documentation parue jusqu'alors.

La guerre aérienne avait bien été étudiée, ses lois avaient été discutées (1), mais ses règles ne pouvaient encore être établies qu'en faisant usage d'hypothèses n'ayant qu'une base assez peu solide; on manquait en l'espèce de pratique suffisamment longue pour que la doctrine se fût affirmée, pour que la coutume se fût établie.

*
**

La guerre de 1914, dans laquelle le développement de l'Aéronautique prit de si vastes proportions devait apporter des précisions et fixer, semble-t-il, la doctrine et la pratique sur beaucoup de points.

Il n'en fut rien, dans l'air comme sur terre ou sur mer, nous assistâmes à un bouleversement complet de bien des prescriptions du droit de la guerre admises jusqu'alors.

Devant les carnages et violences inutiles, devant les actes les plus contraires à la décence et à l'honneur que nous vîmes commettre dans tous les domaines et avec la plus criminelle désinvolture par les Empires Centraux, on put se demander si vraiment la guerre n'avait pas amené la faillite du droit des gens.

La loi de nécessité, les raisons de guerre, telles furent les deux formules jetées à tout propos par les Empires Centraux pour excuser, sinon pour justifier, l'oubli des engagements que des siècles d'efforts continus avaient réussi à faire accepter.

Cependant à la suite des transgressions continuelles des règles d'humanité et d'honnêteté et de leur exagération, la conscience des peuples a repris notion du juste et de l'injuste, elle s'est révoltée devant les pratiques qui menaçaient de replonger le monde dans la barbarie.

Au plus fort de la lutte, des neutres sont entrés dans l'arène pour défendre le Droit menacé, une idée nouvelle s'est même fait jour, celle de la responsabilité individuelle des auteurs d'une guerre injustement déclarée ou inhumainement conduite, alors qu'il n'avait été question jusque-là que de la responsabilité de l'Etat (2).

(1) Aircraft in War de : Spaight 1914.

Le régime juridique des aérostats Fauchille (Revue juridique internationale de la locomotion aérienne 1917).

(2) Articles 227, 228 et 229 du Traité de Versailles.

Dès que la tourmente s'est apaisée, les esprits sont revenus vers l'étude et la réalisation des moyens propres à rétablir une discipline morale et à empêcher le renouvellement des violations du droit des gens si souvent constatées.

*

**

Mais, avancera-t-on, pour éviter les maux de la guerre, et il en sera toujours d'inévitables, il faudrait non pas édicter des règles de guerre, mais supprimer la guerre.

« Pourquoi, au lieu de formuler un nouvel ensemble des lois de la guerre ne construirait-on pas une loi de la paix si forte et si effective qu'elle supprimera les causes de la guerre ou tout au moins rendra celle-ci impossible (1). »

Chimère, dirons-nous après tant d'autres et combien cette chimère est dangereuse.

« Tous les symptômes indiquent que la perspective de nouvelles guerres n'a pas disparu, ces guerres seront même plus terribles, plus destructives que celles qui les ont précédées. Alors il s'agit avant tout de réduire leurs horreurs, d'opposer une barrière à leur inhumanité » (1).

« La cause du pacifisme n'est pas une cause nouvelle, elle a provoqué des travaux considérables, elle a eu des défenseurs zélés et ardents, maintes fois, elle a tenté de changer le cours des affaires du monde et jamais elle n'a obtenu le moindre résultat » (2).

Les conditions économiques et sociales, différentes d'une nation à l'autre, feront naître des compétitions d'intérêt, amèneront toujours des froissements et susciteront des appétits contre lesquels il faudra se défendre.

« Le cri « plus de guerre » a été poussé après chaque grande conflagration depuis des centaines d'années et probablement depuis que le monde est monde.

« Pour qu'un tel désir se réalise, il faudrait dire aussi que le dernier vol, que le dernier meurtre ont été commis et que l'esprit tenace de compétition a disparu de la nature humaine (3).

(1) La reconstitution du Droit International J.-W. Garner, R.G.D.I.P., tome 28, page 440.

(2) Pillet, la Guerre actuelle et le droit des gens R.G.D.I.P., tome 23.

(3) Rapport au Congrès américain de M. Weeks, secrétaire d'Etat à la Guerre, novembre 1923.

Écoutons ce que dit un neutre :

« Tant qu'il y aura des Etats souverains et que leurs ressortissants n'auront pas atteint un degré de culture intellectuelle et morale plus élevé, la guerre restera un phénomène vital d'une importance hors ligne dont il paraîtra futile de discuter l'abolition (1).

Voyons maintenant nos ennemis :

« On peut penser ce que l'on veut de la guerre et de la paix, on peut aussi croire à l'autorité d'une Société des Nations et à une paix éternelle. L'Histoire est là pour nous montrer qu'il y a toujours eu des combats entre peuples et que les traités et les compromis n'ont jamais pu préserver leur indépendance. Il a toujours fallu être fort pour disposer du droit de libre détermination ».

« Des efforts pacifistes se sont manifestés en tout temps et après chaque guerre épuisante. La Sainte-Alliance de 1815 en est un exemple, la Société des Nations en est un autre. Mais le germe des guerres se trouve pour chaque Pays dans la réalisation de ses aspirations et non dans les opinions idéalistes de sa population et cela malgré le Pacifisme, malgré la Société des Nations (2).

*

**

La guerre dira-t-on encore, pourra être évitée.

La Société des Nations a constitué, indépendamment de la cour d'arbitrage organisée par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, la Cour de Justice Internationale, qui examinera les différends dangereux. Toutes les Nations pourront s'en remettre aux décisions de ces Cours.

Oui, mais les Etats étrangers à la Société ne seront pas obligés d'avoir recours à ce procédé et même les membres de la Société n'ont-ils pas encore le droit de recourir à la guerre après le délai de 3 mois prévu. En outre, les membres en désaccord peuvent être d'avis de ne pas recourir à l'arbitrage.

D'ailleurs, il est des questions sur lesquelles un peuple ne voudra jamais se soumettre au jugement d'autrui, surtout s'il croit ses intérêts ou son honneur trop lésés (3).

(1) Droit international public. J. de Louter, Utrecht, 1920, tome II.

(2) Conférence à Berlin. Section Aéronautique des archives d'Empire, 14/10/20.

(3) Exemple : l'Italie à Corfou en septembre 1923. La compétence de la S.D.N. a été mise en doute dans le litige entre cette nation et la Grèce.

Il en est d'autres pour lesquelles une solution immédiate s'impose. Ne l'a-t-on pas vu encore tout dernièrement à Lausanne (mai 1923) lorsque des nuages se sont amoncelés à l'horizon à propos des réparations demandées aux Grecs par les Turcs; on a parlé l'ultimatum, de guerre imminente, mais nullement d'arbitrage.

« La perspective de l'arbitrage forcé ne doit pas arrêter toutes les mesures de précaution, l'exagération fâcheuse de son rôle peut amener ce grand danger de faire déclarer inutiles les préparatifs de défense des droits légitimes d'un peuple et par suite de faire juger insupportables les sacrifices que la Patrie demande à ses enfants. Ne désarmons pas le Droit, ne lui substituons pas la Force, mais ne pensons pas que nous puissions nous passer de celle-ci. Ce serait une erreur fatale » (1).

*
**

Donc, puisqu'il nous faut conserver des outils de guerre, même pour faire respecter les engagements de la Société des Nations (article 15 du Pacte), apprenons à déterminer les justes limites de leur emploi.

Ces limites sont imposées par l'humanité, par l'honneur et par l'obligation de ne faire que le mal nécessaire.

Évitons toutefois de tomber dans un humanitarisme outrancier ou dans certaines conceptions doctrinales incompatibles avec le fait même de la guerre et qui par leur exagération pourraient donner naissance à des théories comme celles de la Kriegsrason ou de la loi de nécessité si souvent invoquées par les Allemands.

On peut distinguer théoriquement la Force et le Droit. Il n'est pas sage dans la pratique de les opposer l'une à l'autre — car séparés, la Force par sa brutalité, le Droit par son impuissance, nous ramènent ou nous laissent en butte aux pratiques de l'ère de barbarie.

*
**

Ainsi donc, comme après chaque grande guerre, le Droit des gens a passé en 1914-1918 par une crise; ses progrès ont paru arrêtés, ses assises fortement ébranlées; mais quel que soit le discrédit temporaire dans lequel il est tombé,

(1) L. Renault, 1905. Notice sur A. Desjardins.

il ne saurait échapper, cette fois plus que les autres, à la loi inéluctable de rénovation et de perfectionnement.

Ses règles, en ce qui concernait l'état de guerre, avaient été formulées en une série d'actes internationaux ratifiés par presque toutes les nations.

Mais ces lois n'embrassaient pas le champ entier du Droit international.

En outre, par suite des conditions nouvelles de la guerre, des problèmes nouveaux ont surgi.

La grande guerre a révélé l'absence de lois ou l'inefficacité, l'insuffisance et les imperfections de la loi existante vis-à-vis d'un grand nombre de questions traitées dans les Conventions internationales.

Il est donc nécessaire de mettre la loi en harmonie avec les nouvelles conditions de la guerre ou de lui substituer des principes bien établis et certains plus appropriés aux réalités de la civilisation moderne. Il convient aussi d'établir des lois nouvelles au sujet de matières pour lesquelles des règles n'existent pas encore (1).

Cependant ces grandes Conventions et les Déclarations malgré leurs imperfections, et on ne pourra jamais éviter celles-ci, n'en sont pas moins précieuses; elles confirment les résultats d'une entente qui n'est peut-être pas générale, mais qui cependant a une valeur reconnue.

Elles ont été souvent invoquées en effet, par ceux-là même qui avaient été les premiers à les violer, quand les conceptions qu'ils voulaient défendre, quand les circonstances ou leur intérêt paraissaient le leur commander.

Elles peuvent donc modernisées continuer à former la base du Droit de la Guerre, Droit qui ne saurait s'opposer à l'extension et à l'emploi des moyens de plus en plus puissants que la science met chaque jour à la disposition des belligérants.

L'expérience des siècles passés montre bien, en effet, que l'utilisation à la guerre des nouvelles inventions, d'abord interdites, s'est petit à petit imposée et finalement a été acceptée et même s'est généralisée.

Du moment que la guerre est un mal inévitable, le Droit ne saurait enlever à chaque partie la possibilité de la faire.

Le rôle du Droit, rôle qui n'est resté pas moins primordial, consiste à faire intervenir l'équité, l'humanité et la modération dans l'emploi de la force. Son autorité sera

(1) La reconstitution du Droit International J.-W. Garner, R.G.D.I.P., page 440, tome 28.

d'autant plus grande et plus générale que ses conceptions seront plus simples, que ses prescriptions seront plus facilement réalisables. Cette autorité enfin ne sera vraiment effective que si elle s'appuie en outre sur une conscience et une morale internationales aussi fortement implantées dans l'esprit de toutes les Nations et de leurs gouvernants que la morale individuelle dans l'esprit de chaque individu (1).

*
**

Les lois de la guerre aérienne s'inspireront donc de ces actes internationaux, de la coutume autant qu'elle paraîtra suffisamment établie, de la doctrine enfin comme moyen complémentaire.

Nous aurons donc à les étudier ici, en acceptant comme suffisamment établis et sans avoir à les discuter de nouveau les grands principes posés par le droit des gens qui constituent les lois de la guerre en général.

Nous n'envisagerons par suite que leurs procédés d'exécution avec l'instrument spécial que l'aéronautique apporte dans la pratique de la guerre.

Nous avons dans une première partie exposé la nature de la guerre aérienne, ses lois et leurs procédés d'élaboration, dans une seconde nous présentons les procédés d'exécution.

Dans chacune d'elles nous avons largement fait appel aux discussions de la Commission des juristes de La Haye (décembre 1922-février 1923) et au texte proposé par elle que nous avons eu la bonne fortune de pouvoir consulter et qui résume d'une façon si concise et si lumineuse les diverses conceptions de la doctrine.

Nous en avons fait la base de cette étude.

Il ne s'agit pas d'une œuvre critique en quoi que ce soit. Nous avons exposé les conclusions auxquelles nous sommes arrivés après l'étude des textes et des faits. Peut-être pourrions-nous trouver excessive l'influence sur elles du droit maritime, nous en exposerons les raisons dans chaque cas.

Apporter une contribution modeste à l'étude approfondie que seule une compétence plus étendue est à même d'entreprendre sur un sujet aussi vaste et que seule elle saurait mener à bonne fin, tel est le but de ce travail pour lequel nous demandons la plus grande indulgence.

(1) La Morale Internationale. L. Bourgeois R.G.D.I.P., tome IV, 1922, page 5.

PREMIÈRE PARTIE

La guerre aérienne dans l'élaboration de ses lois.

CHAPITRE PREMIER

La Guerre Aérienne. — Sa légitimité

D'abord qu'est-ce que la guerre aérienne?

Cette guerre est-elle légitime?

Par guerre aérienne, il faut entendre toutes opérations effectuées en temps de guerre par un aéronef belligérant aussi bien contre l'autre belligérant que contre les neutres, de la même façon que la guerre maritime est toute opération effectuée par un navire de guerre ou considéré comme tel. C'est évidemment l'engin qui caractérise le genre de guerre à envisager, et non le lieu où se font les hostilités. Ainsi un navire de guerre, une force de terre tirant sur des aéronefs feront de la guerre aérienne et non de la guerre sur mer ou de la guerre sur terre.

Si, au cours des opérations, la formation considérée quitte son caractère spécial pour s'adjoindre à une autre formation, elle rentrera par suite dans la même catégorie que les formations dont elle devient partie intégrale: (brigade des fusiliers-marins en 1914). C'est le cas d'équipages d'aéronefs qui ayant atterri font le coup de feu avec des troupes de terre ou ayant amerri sont recueillis par des bâtiments. les uns et les autres doivent suivre les Lois de la guerre sur terre ou sur mer. Inversement à des troupes de terre, embarquées sur un navire de guerre traversant par exemple les eaux territoriales neutres, le droit maritime est applicable; elles sont devenues, en effet, partie inséparable des unités auxquelles elles ont été rattachées.

La question est du même ordre en ce qui concerne les aéronefs embarqués à bord des bâtiments.

Ils font partie des forces navales, ils sont régis, tant qu'ils sont à bord ou reliés au bâtiment par les mêmes règles de la guerre sur mer autant que l'application de ces dernières est compatible avec les conditions particulières d'emploi de ces appareils.

S'ils quittent le bâtiment, pour agir de leur côté, ils obéissent aux règles spéciales qui peuvent avoir été éle-

tées de la même façon que des marins détachés de leur bord pour une opération à terre suivent dans ce cas les lois de la guerre sur terre.

La guerre aérienne est-elle légitime?

Si la réponse n'est pas douteuse à l'heure actuelle, elle a cependant soulevé bien des discussions.

Nous ne nous attarderons pas à énumérer les diverses conceptions qui ont pu se faire jour, depuis l'interdiction complète de l'aéronef en guerre jusqu'à sa limitation à certains emplois (reconnaissance, observation, sans jet de bombes ou seulement avec jet vertical contre les forces militaires adverses).

Les opérations aériennes sont devenues de pratique courante.

Avant la guerre de 1914, les aéronefs ont été employés sans soulever d'objections sérieuses, aussi bien sous la forme de ballons libres que de captifs, d'avions et de dirigeables dès que leur direction en vol a été trouvée.

L'extension de l'Aéronautique pendant la guerre a été si considérable qu'actuellement aucune nation ne songerait à se priver des avantages que procure son emploi et dont son adversaire ne peut être laissé seul à en bénéficier.

Telle est la situation de fait.

En droit, aucun texte ne l'interdit; si la Déclaration de La Haye en 1899 a interdit le jeu de projectiles du haut des ballons, nous verrons plus loin quelle est la valeur actuelle de cette interdiction.

Par contre, les Congrès divers, et surtout l'Institut de droit international dont les discussions, dont les projets ont servi si souvent de base aux accords internationaux, adopta en 1911 à Madrid une résolution ainsi conçue :

« La guerre aérienne est permise, mais à la condition
« de ne pas présenter pour les personnes ou les propriétés
« de la population pacifique des plus grands dangers que
« la guerre terrestre ou maritime ».

Ainsi donc la tendance dominante de la doctrine avant 1914 était d'admettre la légitimité de la guerre aérienne.

Elle n'a pas varié depuis.

D'ailleurs bien des arguments présentés pour la prohibition de la guerre aérienne ne sauraient être retenus :

Elle n'est ni plus coûteuse, ni plus inhumaine que les autres genres de guerre.

La guerre aérienne est entrée dans nos mœurs.

Devant les faits, devant la doctrine, toute discussion sur ce sujet ne saurait avoir qu'un intérêt rétrospectif.

CHAPITRE II

Les sources du Droit de la Guerre aérienne

I. LA COUTUME

Comme toute branche du droit, le droit aérien prendra sa source dans la coutume, dans les traités et aussi dans la doctrine envisagée comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

L'usage de l'Aéronautique pendant les guerres qui ont précédé celle de 1914 n'a pas été assez généralisé pour qu'une coutume se fût établie et imposée.

Dans la guerre de 1914, l'emploi de l'aéronautique s'est considérablement élargi, l'aéronef a pris part à des opérations de reconnaissance, à des combats, à des bombardements, à des escortes de convois sur mer, etc...

Mais, dans ces diverses éventualités, les belligérants se sont trouvés dans des situations imprévues, les pratiques employées ont été différentes chez les uns et les autres.

D'un autre côté, les conditions spéciales dans lesquelles la guerre aérienne a été conduite ont laissé bien des questions non résolues, c'est ainsi par exemple que la circulation aérienne privée ayant été interdite, la pratique coutumière concernant la surveillance du commerce aérien, ou le régime des aéronefs privés n'a pu s'établir.

Il en résulte que la coutume est forcément très incomplète et n'a pu se former qu'en ce qui concerne certains actes spéciaux.

Nous ne parlerons donc pas de la coutume antérieure à la guerre de 1914 et nous allons passer tout de suite aux actes internationaux qui peuvent nous être utiles dans l'étude de la technique du droit aérien.

*
*
*

II. LES ACTES INTERNATIONAUX AVANT ET APRÈS 1914

Les Conventions internationales, les Déclarations qui se sont particulièrement développées au cours du XIX^e siècle avaient réussi en ce qui concernait les lois de la guerre tout

au moins à condenser en un texte écrit bien des prescriptions éparses, plus ou moins discutées, mais sur le fond desquelles une entente avait fini par s'établir.

Il est donc tout naturel de les passer ici en revue et de voir dans quelle mesure leurs prescriptions peuvent être étendues à la guerre aérienne.

*
**

Parmi les Déclarations et Conventions internationales, fixant ce droit de la guerre, il faut citer :

I. — La Déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 d'après laquelle :

- 1° La course est et demeure abolie ;
- 2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ;
- 3° La marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ;
- 4° Le blocus pour être obligatoire doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.

Les Etats-Unis n'ont pas adhéré à cette Déclaration.

II. — La Déclaration de Saint-Petersbourg du 11 décembre 1868 interdisant l'emploi de projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables.

III. Le projet de Déclaration internationale (non ratifié) de Bruxelles (27 août 1874) concernant la guerre terrestre, cité ici pour mémoire puisqu'il a été incorporé dans les Conventions de La Haye 1899.

IV. La Conférence de la Paix, La Haye 1899.

Le but primitif de la 1^{re} Conférence de La Haye de 1899 avait été de chercher une paix réelle et de limiter les armements, son rôle avait été ensuite étendu à l'étude des droits et des devoirs des belligérants au cours des hostilités.

Dans cette 1^{re} Conférence avaient été élaborées :

- 1° Une Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux ;
- 2° Une Convention sur les Loix et coutumes de la guerre sur terre ;

3° Une Convention sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève ;

4° Une déclaration sur l'interdiction du jet de projectiles du haut des ballons ;

5° Une déclaration sur l'interdiction du jet de projectiles ayant pour but unique l'émission de gaz asphyxiants ou délétères ;

6° Une déclaration sur l'interdiction d'employer des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

A peu près toutes les puissances avaient adhéré à ces Conventions et à ces Déclarations, soit immédiatement, soit avant 1907.

V. — La Convention de Genève du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, revisant et complétant la Convention initiale de la Croix Rouge du 22 août 1864.

VI. — La deuxième Conférence de la Paix, La Haye, 1907.

Lors de la 2^e Conférence en 1907, il fut convenu que les anciens textes seraient amendés ; 13 Conventions et une Déclaration furent adoptées.

Celles qui présentent ici pour nous de l'intérêt sont, surtout :

La Convention IV sur les lois de la guerre sur terre ;

La Convention V sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre sur terre ;

La Convention VI relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités ;

La Convention VII relative à la transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre ;

La Convention IX concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre ;

La Convention X pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève ;

La Convention XI. Restrictions au droit de capture dans la guerre maritime ;

La Convention XIII. Droits et devoirs des neutres dans la guerre maritime.

La Déclaration n'était que le rappel de l'interdiction de lancer des projectiles du haut des ballons jusqu'à la 3^e Conférence de la Paix.

L'interdiction du jet de projectiles du haut des ballons

votée à la suite de la 1^{re} Conférence de la Paix n'avait de valeur que pendant cinq années.

C'était en somme la prohibition de la guerre aérienne. L'Angleterre ne signa pas cette Déclaration.

Le Représentant américain fit remarquer que cette Défense se comprenait alors parce que le ballon n'était pas dirigeable, que ses points de lancements et de chutes servaient peu déterminés et par suite que les combattants aussi bien que les non combattants pourraient être atteints. Il concluait en disant que cette restriction devait être temporaire et cesser le jour où les conditions des aéronefs ne seraient plus les mêmes (1).

En 1907, la direction des aéronefs était un fait accompli. La délégation belge proposa de prolonger la Déclaration de 1899 jusqu'après la 3^e Conférence de la Paix.

Malgré l'intervention de M. L. Renault qui fit valoir que l'on ne pouvait interdire l'emploi de nouvelles découvertes utilisables cependant à condition de respecter les conventions et règles admises jusqu'alors, les Représentants de 29 Etats votèrent pour l'adoption de la proposition belge alors que l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Roumanie et la Russie votaient contre. En fait, malgré les votes de leurs délégations, certains Etats ne ratifièrent point la Déclaration belge, si bien que cette Déclaration de 1907 ne liait ni l'Allemagne, ni l'Espagne, ni la France, ni l'Italie, ni la Roumanie, ni la Russie, ni la Turquie.

Aucune des Conventions de 1907 n'a été ratifiée par l'Italie.

La France a ratifié les Conventions énoncées ci-dessus.

Les autres puissances, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Etats-Unis, le Japon ont fait des réserves pour quelques-unes d'entre elles (2).

Une grande discussion s'est élevée sur la validité de ces Conventions internationales tout au moins pendant la guerre.

C'est ainsi que la Convention IV de La Haye de 1907 n'aurait pas été applicable à la guerre de 1914 parce que cinq belligérants (Turquie, Serbie, Monténégro, Bulgarie,

(1) Correspondant, Mai 1918. de Lapradelle, La guerre aérienne et le droit.

(2) Tableau des signatures, ratifications, adhésions aux conventions de La Haye 1907; voir Instruction droit international en temps de guerre Ministère de la Marine 1916, page 117 et suivantes.

Italie) ne l'avaient pas ratifiée (1) (art. 2 de la Convention IV concernant les Lois et coutumes de la guerre sur terre 1907). Seule la coutume aurait été la loi.

La même allégation a été produite en ce qui concerne la Convention IX de 1907 concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, elle peut s'appliquer d'ailleurs à toutes les Conventions qui comportent une clause analogue à l'article 2 de la Convention IV de 1917.

Cependant, il faut dire que tous les belligérants de 1914 avaient voté et ratifié la Convention II relative aux lois de la guerre sur terre de 1899. Ils sont donc liés par elle.

Si les auteurs de l'acte de 1907 avaient en vue l'amendement des textes de 1899, c'était pour formuler les lois mises en lumière par la coutume, par l'opinion internationale.

Ce qui était nouveau dans le texte de 1907 et différent du texte de 1899 peut n'être pas obligatoire pour les Etats qui n'ont pas ratifié le texte de 1907, mais ce qui existait dans la Convention de 1899 n'en reste pas moins obligatoire s'il y a eu ratification bien entendu.

C'est en se basant sur ce principe que même non ratifiés tous les actes diplomatiques qui ne sont que la codification de pratiques admises par l'usage et la doctrine, n'en conservent pas moins une grosse valeur au point de vue droit coutumier.

On peut donc s'en rapporter à ces règles sans oublier que pour les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du Droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique (2).

Avant de passer aux actes suivants, rappelons que de tous ces textes conventionnels, les seuls qui aient envisagé expressément la guerre aérienne sont :

La Déclaration de La Haye de 1907 interdisant le jet de projectiles et d'explosifs du haut de ballons.

L'article 25 de la Convention IV de La Haye 1907, interdisant d'attaquer ou de bombarder par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus.

(1) La guerre actuelle et le droit des gens. Pillet R.G.D.I.P., page 21, tome 23.

Les pratiques de la guerre aérienne dans le Conflit de 1914 et le droit des gens. Rolland R.G.D.I.P., page 513, tome 23.

(2) Préambule de la Convention IV de la Haye, 1907.

L'article 29 de la même Convention d'après laquelle les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches et en général pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire, ne sauraient être considérés comme espions.

L'article 53 de la même Convention, autorisant la saisie par une armée d'occupation des moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses à charge de les restituer ensuite avec indemnité, lors de la conclusion de la paix.

VII. La Conférence de Londres (26 février 1909), où dix puissances devaient établir les principes à appliquer à l'avenir au droit maritime et dont le rôle était, d'une part, de déterminer les règles généralement reconnues du Droit international dans le but de fixer la jurisprudence de la Cour des Prises créée par l'art. 7 de la Convention XII du 18 octobre 1907 en ce qui concernait la puissance pacifique sur mer et les relations des belligérants et des neutres.

D'autre part, elle devait proposer des mesures propres à assurer dorénavant une plus grande uniformité dans l'application pratique du Droit International dont les méthodes jusque-là présentaient trop de divergences (1).

La Déclaration qui en fut le résultat traitait du blocus de guerre, de la contrebande de guerre, de l'assistance hostile, de la destruction des prises neutres, du transfert du pavillon, du caractère ennemi, des convois, de la résistance à la visite, des dommages et intérêts dans le cas des prises non validées.

Elle est restée lettre morte par suite du mouvement d'opposition manifesté en Angleterre qui en empêcha l'adoption. Elle ne fut pas adoptée en France également.

Cependant, les propositions émises dans la Déclaration semblaient posséder l'autorité d'une sorte de coutume internationale dans le genre de celle dont avait joui le projet de Bruxelles de 1874 avant la Convention de 1899.

Effectivement, les Alliés en 1914 se sont inspirés de quelques-unes de ses dispositions.

Mais en présence des violations répétées des règles que la coutume avait jusque-là fait admettre dans le Droit Maritime, les Alliés au cours de la Conférence économique tenue à Paris en juin 1916 ont décidé de ne plus se conformer à la Déclaration de Londres.

(1) Préambule de la Déclaration de Londres.

Ce point a été affirmé aux Communes le 19 juin 1916.

En France, l'art. 57 (caractère ennemi) fut abrogé par Décret du 25 octobre 1915, le retrait intégral de la Déclaration de Londres fit l'objet du Décret du 15 juillet 1916 (1).

VIII. Aux Conventions et Déclarations énumérées plus haut, il faut ajouter la Convention portant réglementation de la navigation aérienne du 13 octobre 1919.

Dès que la reprise des relations pacifiques internationales pût être envisagée, les formidables progrès réalisés par la technique de l'aéronautique pendant la guerre furent immédiatement orientés vers l'utilisation commerciale des aéronefs.

La tentative d'accord qui avait échoué en 1910 fut reprise.

Une Conférence se réunit à Paris en octobre 1919 pour élaborer une Convention ayant pour but de favoriser le développement par l'air des communications internationales dans un but pacifique et de poser ensuite certains principes, certaines règles propres à éviter des controverses.

Y prirent part : les Etats-Unis, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, l'Empire Britannique et ses Dominions, la Chine, Cuba, l'Equateur, la France, la Grèce, le Guatemala, Haïti, le Hedjaz, Honduras, l'Italie, le Japon, Liberia, Nicaragua, Panama, Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, le Siam, l'Etat Tchéco-Slovaque, l'Uruguay.

Pouvaient également adhérer à cette conférence, toutes autres puissances, si la demande était agréée par les trois quarts au moins des Etats signataires.

La Convention pose des principes sur la souveraineté aérienne de chaque Etat, sur la nationalité des aéronefs sur les conditions de sécurité dans la navigation aérienne imposées au personnel et au matériel des aéronefs, sur les conditions de transport.

Elle institua une Commission internationale permanente de navigation aérienne placée sous l'autorité de la Société des Nations et chargée de modifier et d'améliorer les conditions de la navigation aérienne. C'est un premier pas vers l'unification du droit aérien international.

(1) Le Droit des gens et la guerre de 1914-1918. Mérignac et Lemonon, page 44, tome I.

Bien qu'il ait été spécifié que les dispositions convenues ne concernaient que l'état de paix, il n'en résulte pas moins que certaines d'entre elles seront conservées entre belligérants passant à l'état de guerre (1). La Convention pourra rester applicable entre Etats neutres ou entre belligérants et neutres.

Ratifiée par la France, cette Convention a été rendue exécutoire par Décret du 8 juillet 1922.

En outre, elle a servi de base à une proposition de loi votée par la Chambre en 1921 et tout dernièrement par le Sénat (27 novembre 1923).

Dans divers Pays, elle a donné lieu également à divers actes législatifs ou à des accords diplomatiques (2).

Aux Etats-Unis, par suite de l'intervention prévue de la Société des Nations, cette Convention bien que signée par les Représentants, n'a pas été ratifiée par le Sénat.

Certains neutres lui ont reproché de les avoir laissés dans une situation choquante pour leur souveraineté, mais l'article 5 incriminé a été modifié et les ratifications ont été échangées.

L'Allemagne allait adhérer de son côté, lorsque, à la suite des événements de la Ruhr, en 1923, elle déclara remettre à plus tard son acceptation de la Convention.

On peut se demander à quel titre, cette Convention du 13 octobre 1919 sur la réglementation des relations commerciales aériennes figure parmi les textes concernant la guerre dans les airs et quelle influence elle put avoir sur eux.

C'est qu'elle établit des règles qui bien que n'ayant aucune force de loi en temps de guerre pourront continuer à être observées à titre de règles coutumières.

Ensuite, bien que cette Convention en vertu de son article 38 laisse toute liberté d'action aux Etats contractants, qu'ils soient belligérants ou qu'ils soient neutres, il n'en reste pas moins certain que beaucoup de ces dispositions du temps de paix seront maintenues ou auront une influence sur la procédure du temps de guerre.

(1) Art. 1 du projet britannique à La Haye (1922).

(2) En Angleterre, air navigation act. (23-12-1920) abrogeant ceux de 1911 et de 1913. En Belgique, loi du 16-11-19. — En Italie, Décret du 19-11-31. En Espagne, Décret du 25-11-19. En Suisse arrêté fédéral du 27-1-20.

CHAPITRE III

La Doctrine

I. LES CONCEPTIONS DIVERSES AVANT 1914

Si la coutume était insuffisante, si les Conventions et Déclarations étaient muettes sur bien des points de la guerre aérienne, par contre les problèmes soulevés par l'emploi de l'Aéronautique avaient été posés et discutés dans de nombreux travaux. Les conceptions doctrinales étaient nombreuses.

Des codes complets avaient même été présentés aux délibérations des Congrès divers s'intéressant à l'arme nouvelle.

C'est ainsi que dans son ouvrage « Aircraft in war » édité en 1914, M. Spaight cite particulièrement les projets de Code de MM. d'Hooghe, Von Bar, Le Moyne, de M. Fauchille. Lui-même est l'auteur d'un projet d'autant plus intéressant qu'il assistait en tant qu'expert la Délégation Britannique à la Commission des Juristes de La Haye en 1922.

Le premier en date, le Code du Professeur Von Bar comporte huit articles (1).

Dans ce projet, la guerre aérienne en principe est interdite sauf en cas de légitime défense de la part des aéronefs militaires attaqués par des troupes de terre ou de mer, ou si les aéronefs se trouvent, soit à moins de 20 kilomètres d'un combat naval, soit dans les eaux belligérantes en dedans de la limite du blocus, soit enfin dans l'atmosphère surplombant les territoires des belligérants.

(L'Institut de Droit International n'admit pas à Madrid en 1911 cette proposition).

La capture des aéronefs privés ennemis ne peut être autorisée que s'ils se trouvent dans l'atmosphère ennemie, dans l'atmosphère de la zone bloquée ou s'ils transportent de la contrebande.

Sauf le cas d'assistance hostile, l'aéronef neutre ne peut être capturé.

L'aéronef privé ennemi ne peut pénétrer dans l'atmosphère ennemie.

(1) Annuaire de l'Institut de Droit International 1911, vol. 24.

Les belligérants peuvent interdire le survol des neutres. On ne peut tirer sur un aéronef neutre sans avertissement ou s'il est obligé d'atterrir.

*
**

Le projet Fauchille (1911) préparé pour l'Institut de Droit International ne fut pas discuté à Madrid, on lui reprocha de ne pas assez tenir compte de l'état actuel de l'Aéronautique et d'être trop en avance sur les possibilités du moment (1).

Ce Code comprenait 2 parties, la 1^{re} traitait de l'état de paix, la 2^e de l'état de guerre.

L'aéronef belligérant pouvait survoler l'Etat neutre avec la permission de celui-ci.

La course aérienne était interdite, la transformation de l'aéronef privé en belligérant, autorisée dans les mêmes conditions que pour les navires, la guerre aérienne suivant les règles de la guerre sur terre en ce qui concernait le traitement des prisonniers de guerre, les parlementaires, les engins défendus, etc..., le bombardement, l'espionnage.

La capture de l'aéronef privé ennemi était autorisée avec restitution à la paix sans indemnité. La saisie de la marchandise ennemie n'était pas autorisée à moins de violation de blocus ou le cas de contrebande. L'équipage n'en était pas fait prisonnier.

La destruction d'un tel aéronef ne pouvait être permise que tout à fait exceptionnellement.

Des délais de grâce pouvaient être accordés à l'ouverture des hostilités pour le départ des aéronefs ennemis à moins que ces aéronefs ne soient manifestement destinés à prendre part aux hostilités.

Le séjour des aéronefs belligérants chez les neutres ne pouvait dépasser 24 heures, ils pouvaient s'y ravitailler dans la mesure leur permettant de rallier leur territoire.

Les règles de la neutralité dans la guerre maritime étaient applicables à la guerre aérienne.

Les aéronefs neutres ne pouvaient s'approcher à moins de 11.000 mètres de la frontière des belligérants, sauf le cas de force majeure. Les règles de blocus et de contrebande de la Déclaration de Londres de 1909 étaient applicables à la guerre aérienne.

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, 1911, vol. 24. Revue de la Locomotion aérienne, juillet 1911.

Les aéronefs neutres pouvaient être détruits dans les mêmes conditions que les belligérants.

Les prises étaient jugées comme dans la guerre maritime.

*
**

Le projet de M. d'Hooghe, Président du Comité juridique international d'aviation (1) est presque identique au précédent. Il n'en diffère surtout que par la conception différente du statut de l'air qui pour lui est non pas libre mais une « res communis » sujette à la souveraineté de tous les Etats soumis à la Loi internationale.

*
**

Le projet de M. Le Moyne autorise la guerre aérienne et la soumet aux règles de la guerre sur terre et de la guerre sur mer (2).

Le survol du territoire neutre par les belligérants, le survol des territoires belligérants par les neutres sont l'un et l'autre interdits.

Les aéronefs ennemis non belligérants atterrissant sur le territoire ennemi sont saisis et restitués à la paix sans indemnité pour les aéronefs publics.

Leurs passagers sont laissés libres.

La destruction des aéronefs ne peut s'effectuer qu'après sommation préalable.

Les belligérants sont libres de prendre toutes mesures voulues pour ne pas être gênés par les aéronefs neutres sur leur territoire.

Les aéronefs militaires belligérants pénétrant en territoire neutre sont saisis et rendus à la fin de la guerre sans indemnité.

Leurs équipages sont internés.

Les aéronefs et tout leur matériel sont rangés dans la contrebande conditionnelle.

*
**

Enfin, le dernier Code est celui présenté en 1914 par M. Spaight dans lequel est d'abord envisagé le statut de l'aéronef militaire et de son équipage (3).

(1) Droit aérien par d'Hooghe.

(2) Le droit futur de la guerre aérienne, Le Moyne, 1913.

(3) Revue juridique internationale de la Locomotion aérienne.

L'aéronef privé ennemi est capturé sans indemnité et rendu à la paix, à moins qu'il ne circule dans la zone des opérations ou qu'il désobéisse aux ordres des belligérants.

Il peut être détruit dans ce cas et s'il fait acte hostile;

Il est confisqué s'il est convaincu d'espionnage.

Le bombardement aérien est soumis aux règles du bombardement par les forces navales.

Le survol du territoire neutre est interdit aux aéronefs belligérants.

Les neutres doivent empêcher ce survol, surtout sur leurs frontières bordant celles des belligérants.

L'Etat neutre ne peut fournir aux Etats belligérants aucun matériel ou accessoire d'aéronautique.

L'aéronef neutre trouvé en territoire ennemi peut être traité comme un aéronef privé ennemi.

Un aéronef destiné par un neutre à l'ennemi peut être saisi par l'autre belligérant et rendu à la paix sans indemnité.

Nous ne pouvons donner ici toute la bibliographie qui a traité du droit aérien ou des diverses éventualités de la guerre aérienne (1) et nous en arrivons aux discussions de Washington qui n'aboutirent pas à un texte définitif mais à la résolution Root et enfin aux conceptions doctrinales les plus récentes et les plus autorisées qui résultent des délibérations de la Commission des Juristes de La Haye.

II. LES ACCORDS DE WASHINGTON

Après s'être assuré au préalable que l'accueil fait à ses propositions serait favorable, le Président Harding, poussé par le Sénat et par la presse américaine que la puissance japonaise effrayait, lançait le 11 août 1921 aux Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon une invitation à participer à une Conférence, où seraient traitées la limitation des armements et les questions connexes du Pacifique et de l'Extrême-Orient.

(1) Citons toutefois : le *Domaine aérien et le régime juridique des aérostats*. P. Fauchille R.G.D.I.P., tome VIII.

Annuaire de l'Institut international, tomes XIV et XXIV.

Revue juridique internationale de la locomotion aérienne, depuis 1910.

Le droit futur de la guerre aérienne, Le Moyné.

Le droit aérien, Enrico Gatellani, trad. Bonteloup, etc., etc.

C'était reprendre là l'idée émise par le Tsar de Russie qui en 1899 avait fait de la limitation des armements le sujet principal de la première Conférence de La Haye; c'était également marcher dans la même voie que le Président Roosevelt, instigateur de la deuxième Conférence de 1907 (1), où la même question avait été posée.

En réalité, l'Amérique songeait bien plus à limiter l'influence de plus en plus prépondérante des Japonais en Chine et surtout à rompre l'alliance anglo-japonaise qui pouvait procurer à ceux-ci dans le Pacifique une puissance considérable fort gênante pour eux.

La Chine fut, elle aussi, invitée le 11 août 1921, à la même Conférence.

Il en fut de même le 4 octobre 1921 pour la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal.

La Conférence devait se réunir le 11 novembre à Washington.

La France accueillit avec empressement cette proposition, la Grande-Bretagne qui avait eu quelque velléité de nous faire évincer, le Japon d'abord méfiant, acceptèrent un peu plus tard ainsi que l'Italie et la Chine.

Dans sa lettre d'invitation du 11 août aux grandes puissances, après avoir montré la nécessité de limiter les armements, le Président des Etats-Unis, nous l'avons déjà dit (2), laissait entrevoir la nécessité d'apporter au droit de la guerre, les modifications reconnues nécessaires par l'emploi de nouveaux engins.

Ouverte le 22 novembre, la première séance de la Conférence fut consacrée aux discours d'usage et à la constitution des Commissions. Les chefs des délégations des cinq grandes puissances se formèrent en Commissions du Programme et de la Procédure en ce qui concerne la limitation des armements; le titre de celle-ci indique suffisamment son rôle sans qu'il soit besoin de s'étendre davantage sur elle. Son existence fut d'ailleurs fort courte, elle ne tint que deux séances, les 14 et 23 novembre.

Dans la première, fut décidée la création de la Commission de la limitation des armements composée de tous les délégués des cinq grandes puissances pour étudier les diverses questions relatives à cette limitation. Elle seule avait à rendre compte de ses décisions à la Conférence plénière. Elle était par contre autorisée à constituer les

(1) Le Secrétaire d'Etat était alors M. Elihu Root.

(2) Page 1 plus haut.

sous-commissions dont l'intervention serait jugée utile. Ces sous-commissions composées de techniciens fourniraient des renseignements et des avis; la Commission ne leur délègue-rait en rien son autorité et ne serait nullement obligée d'adopter les rapports ou les avis exprimés.

La première réunion de la Commission de la limitation des armements eut lieu le 15 novembre, la deuxième séance, le 25 novembre. C'est dans cette séance que la question des armements terrestres ne pouvant être soulevée, que la limitation des armements navals n'étant pas encore prête à être discutée, M. Briand demanda que soient traitées d'autres questions, comme l'emploi de l'Aéronautique et des gaz. Il fut alors décidé, suivant la proposition française, que seraient créées trois sous-commissions, l'une pour les questions aéronautiques, l'autre pour l'emploi des gaz, la troisième pour l'étude des lois de la guerre.

Ainsi donc commence à se préciser l'organisation qui touche particulièrement à notre sujet.

Cette sous-commission des Lois de la Guerre (1) devait traiter les sujets ou donner les avis et renseignements demandés par le Président de la Commission de limitation des armements.

Elle se réunit pour la première fois le 29 novembre.

Parmi les sujets d'étude qui lui furent adressés, nous ne nous occuperons que: de la réglementation des aéronefs et des règles proposées pour l'emploi de l'Aéronautique en cas de guerre.

Sur le premier sujet, la Sous-Commission des Lois de la Guerre posa à la sous-commission de l'Aéronautique (2) la question suivante:

Un aéronef peut-il exercer le droit de visite et de perquisition et dans quelles conditions sur:

- a) D'autres aéronefs;
- b) Les navires de surface;
- c) Les navires sous-marins.

(1) Elle était composée de:
M. Wilson, pour les Etats-Unis d'Amérique.
M. Malkin, pour l'Empire Britannique.
M. Fromageot, puis le Capitaine Koetz, pour la France.
Comte Paliano, pour l'Italie.
M. Tachi, pour le Japon.

(2) Cette sous-commission était composée de:
Pour les Etats-Unis d'Amérique: C.A. Moffet, général Mitchell.
Pour la Grande-Bretagne: Air Vice-Marshal Higgins.
Pour la France: Colonel Requin, Capitaine Roper.
Pour l'Italie: Colonel Riccardo Moizo.
Pour le Japon: Capitaine O. Nazano.

Elle adressa également pour avis technique les règles proposées à l'égard de l'Aéronautique en temps de guerre que lui avait transmises le Président de la Conférence (voir annexe I).

Ces lois comportaient 8 paragraphes:

- I. — Définitions, nationalité, marques;
- II. — Juridiction générale aérienne;
- III. — Juridiction neutre;
- IV. — Aéronefs neutres;
- V. — Aéronefs belligérants;
- VI. — Personnel des aéronefs;
- VII. — Bombardement;
- VIII. — Visite et perquisition.

Les matières traitées dans chacun de ces paragraphes, étaient en grande partie extraites de la Convention du 12 octobre 1910 (Chapitre I et II) ou inspirées par elle ou bien encore, étaient l'adaptation à la guerre aérienne des Conventions de La Haye de 1907.

Notons en passant que les art. 7, 11, 24, 25, 35 in fine, 37 de ce projet de règles imposent des prescriptions analogues à celles suivies dans la guerre maritime. L'article 10 soumet en temps de guerre, sauf stipulations spéciales, les aéronefs publics et privés aux mêmes règles que les navires publics et privés.

Les réponses faites par la Sous-Commission de l'Aéronautique aux questions posées par la Sous-Commission des Lois de la guerre furent les suivantes:

Droit de visite et de perquisition exercé par les aéronefs.

a) Des aéronefs en l'air ne peuvent actuellement s'accoster pour que la visite et la perquisition soient opérées. Mais on peut dérouter un aéronef neutre et lui donner l'ordre d'atterrir pour l'examiner et le capturer s'il y a lieu.

b) L'ancien droit exigeait l'envoi d'un officier visiteur et d'un équipage de prime s'il y avait lieu; actuellement, comme on l'a fait pour les navires marchands, l'aéronef peut dérouter un navire dans ce but, ou même le capturer avec ordre de suivre le capteur ou de faire telle route prescrite. S'il est nécessaire, et après avoir assuré la sécurité de l'équipage, le navire peut être coulé.

c) La même règle est applicable avec les sous-marins et les mesures voulues peuvent être prises pour l'empêcher de plonger pendant son déroutement.

Il ne s'agissait là, bien entendu, que d'avis techniques.

Quant à l'étude des règles proposées pour l'emploi de l'Aéronautique, la sous-commission de l'Aéronautique répondait ainsi à la sous-commission des Lois de la Guerre :

« Le délégué technique de la Grande-Bretagne déclare que la discussion de cette question à la Conférence n'a pas été prévue et qu'il n'est pas autorisé à la discuter. Il déclare, en outre, que la question est d'une importance si grande qu'elle devrait être étudiée par tous les Départements intéressés de chaque pays.

« Les délégués français, italiens, japonais sont du même avis.

« Par suite, le document en question n'a pas été examiné par la sous-commission de l'Aéronautique.

Cependant la Sous-Commission de l'Aéronautique avait reçu elle aussi du Président de la Conférence un sujet à traiter directement. C'était « la limitation des aéronefs ».

Bien que la conclusion ne soit pas précisément du domaine de notre travail, il est cependant utile d'en dire quelques mots, car cette question de la limitation des aéronefs est à l'ordre du jour et il est intéressant de connaître à ce sujet les idées émises à Washington :

« L'Aéronautique commerciale ne saurait être limitée, car ce serait restreindre les moyens de communication et de transports entre Etats, arrêter le développement industriel dont chaque pays doit rester le grand régulateur. La Commission estime qu'il serait désastreux au point de vue des progrès de l'humanité d'essayer, même dans le but de prévenir la guerre, de limiter le développement de l'Aéronautique dans ses diverses branches et dans la commerciale en particulier.

« D'une façon générale, on peut dire que tous les aéronefs auront une certaine valeur militaire de quelque manière que l'on restreigne leurs caractéristiques.

« La Grande Guerre a permis de perfectionner les aéronefs militaires, rien ne dit que la Paix ne permette d'arriver au même résultat pour les aéronefs commerciaux.

« Il existe une étroite liaison entre l'Aéronautique Commerciale et l'Aéronautique Militaire, une Nation désireuse de s'assurer une puissance aérienne supérieure aux

« limites imposées développera son aéronautique commerciale autant qu'elle le désirera. Par suite, la limitation de l'Aéronautique Militaire est pratiquement impossible, alors même que l'on chercherait à réduire les caractéristiques ou le nombre des aéronefs ».

Ainsi donc, en dehors des deux questions citées plus haut, la Sous-Commission des Lois de la Guerre se livra à des études officieuses sur les Lois et Coutumes de la Guerre sur terre dont le détail n'a pas été publié.

Après avoir tenu 10 séances, elle présenta son rapport le 2 février 1922 (1).

Elle y expose l'état actuel des Lois de la guerre qu'elle déclare insuffisantes et défectueuses, elle appuie sur la nécessité de sanctions effectives, préconise l'intervention de la Cour de Justice internationale pour juger les violations des Lois de guerre et régler les questions litigieuses.

Les Lois de la guerre sur terre, de la Convention de La Haye 1907 sont passées très sommairement en revue.

Depuis leur adoption, des procédés nouveaux de guerre ont été employés : gaz, aéronefs, sous-marins.

Sont mentionnés également les règles et accords tendant à limiter les causes de la guerre, sa durée, son étendue, ses méthodes, ses moyens.

Les lois de la guerre maritime sont vaguement énumérées et sont l'objet de la même appréciation.

Quant à la guerre aérienne, la nécessité de modifier la guerre sur terre et sur mer pour faire face aux conditions nouvelles résultant de la guerre aérienne est rappelée, ainsi que le vœu de la Sous-Commission de l'Aéronautique.

En résumé, cet exposé rapide de la Sous-Commission est trop vague, trop incomplet. Aucune idée nouvelle n'en surgit, on y voit exposée une situation de fait déjà bien connue que la Sous-Commission eût dû chercher plutôt à améliorer.

« L'emploi des aéronefs en temps de guerre, dit-elle, a rendu nécessaires des règles nouvelles pour réglementer la guerre dans les airs (2). » Et c'est tout sur ce sujet.

L'impression qui se dégage de l'analyse de ces rapports,

(1) Compte rendu officiel de la Conférence de la limitation des armements. Sous-Commission, page 333. Washington, Government printing Office 1922.

(2) Compte rendu officiel de la Conférence de la limitation des armements. Sous-Commission, page 339.

c'est que l'attention des rédacteurs et des auditeurs était concentrée ailleurs.

La limitation des armements navals, les vacances navales, la grande discussion sur la suppression des sous-marins que l'on voulait imposer à tout prix, la limitation des armements terrestres qu'on essayait à chaque instant de ramener en discussion, tous ces points d'abord et les litiges à propos de la Chine et du Pacifique ensuite et à un degré bien moindre, absorbaient les réflexions, les pensées des délégués et des experts.

Il faut dire aussi que le temps avait manqué pour faire une étude préalable approfondie : « Le temps très court qui s'était écoulé entre le moment où les délégués avaient reçu l'ordre du jour de la Conférence et leur départ de leurs Pays respectifs ne leur avait pas permis de se mettre en mesure d'exprimer un point de vue national sur des questions affectant tant d'intérêts variés ». D'autres enfin ne s'étaient pas cru autorisés à discuter ces questions. »

Quoi qu'il en soit, aucun pas en avant n'avait été fait en ce qui concernait les Lois de la guerre en général et les Lois de la guerre aérienne en particulier.

Même la fameuse règle limitant l'emploi des sous-marins contre les navires de commerce (Traité II), n'était qu'un rappel des prescriptions antérieures du droit des gens. Cette règle contient d'ailleurs deux passages qui semblent contradictoires (1).

La Commission plénière, dans sa première séance, transforma des rapports de Sous-Commissions et par l'organe de M. Elihu Rott adopta les résolutions suivantes (2) :

I. — Une Commission composée au plus de 2 membres, représentant chacun les 5 grandes puissances présentes à Washington, sera instituée pour étudier les questions suivantes :

a) Les Lois actuelles du Droit international régissent-elles d'une façon adéquate les nouvelles méthodes d'attaque et de défense résultant de l'introduction ou du développement de nouveaux engins de guerre depuis la Conférence de la Paix de 1907?

(1) Le paragraphe 2 de l'art. 1 prévoit en effet l'usage du sous-marin contre les navires de commerce en l'obligeant à se soumettre aux mêmes règles que les navires de surface. L'art. 4 semble interdire cet usage.

(2) Conférence de la limitation des armements, page 357. Washington, Government printing office 1922.

b) Dans le cas contraire, quels changements aux lois actuelles doivent être adoptés en conséquence comme une partie du droit des gens?

II. — Les notifications de nomination des membres de la Commission seront transmises dans les 3 mois qui suivront l'ajournement de la présente Conférence, au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui, après consultation avec les Puissances intéressées, fixera le lieu et la date de la réunion de la Commission.

III. — La Commission sera libre de demander aide et conseil aux experts en droit international et en guerre terrestre, navale et aérienne.

IV. — La Commission adressera un rapport de ses décisions à chacune des Puissances qui en sont membres.

Ces Puissances se concerteront ensuite sur l'acceptation du rapport et sur la méthode à suivre pour assurer l'étude de ses recommandations par les autres Puissances civilisées.

La Commission adopta une autre résolution ainsi conçue : « Il est décidé qu'en convenant de nommer une Commission chargée d'examiner et de faire un rapport sur les lois internationales de la guerre applicables aux nouveaux procédés de guerre, les Puissances n'ont pas eu l'intention de charger cette Commission de soumettre à son examen et de faire rapport sur les règles ou déclarations visant les sous-marins ou l'emploi des gaz et produits chimiques telles qu'elles ont déjà été adoptées par lesdites Puissances au cours de la présente Conférence.

Ainsi des 7 traités rédigés et adoptés par les Représentants des Puissances, le Traité I règle la question des armements navals, le Traité II réglemente l'emploi des sous-marins et des gaz ou plutôt rappelle à ce sujet des prescriptions antérieures du Droit des gens. Les 5 autres sont relatifs aux affaires du Pacifique et de la Chine.

Quant aux résolutions au nombre de 13 : les 2 premières, qui en réalité n'en font qu'une reproduite plus haut, s'occupent des Lois de la guerre pour charger une nouvelle Commission de les étudier ; les 11 autres concernent les affaires chinoises.

Ces accords déjà adoptés en certains pays ont été soumis au Parlement français (juillet 1923). A la suite des votes survenus, seuls le Traité I relatif à la limitation des armements navals, le traité relatif aux possessions insulaires et

dominions insulaires (1) dans l'Océan Pacifique de la France, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique et du Japon, la déclaration relative aux îles sous mandat situées dans l'Océan Pacifique (du 13 décembre 1921) et l'accord complémentaire sur l'application de ce dernier traité, furent approuvés.

Tout ce que l'on peut dire actuellement, c'est que cette Conférence de Washington n'a fait qu'exposer la nécessité d'une révision étudiée et approfondie des Lois de la guerre et d'en poser les bases, en les rattachant aux Conventions internationales précédentes qu'elle indique comme point de départ de cette révision.

Quant au point de vue spécial de la Guerre aérienne, nous verrons plus loin les idées générales américaines énoncées à ce sujet, nous les comparerons avec celles émises à La Haye devant la Commission des Juristes et nous étudierons les conclusions posées par ceux-ci.

III. LA COMMISSION DES JURISTES DE LA HAYE

DÉCEMBRE 1922-FÉVRIER 1923

La résolution votée à Washington dans la sixième séance de la Commission plénière le 4 février 1922 ne resta pas lettre morte.

Avec l'assentiment unanime des cinq Puissances, une invitation à participer aux travaux de la Commission fut adressée au Gouvernement des Pays-Bas qui l'accepta.

Le Gouvernement des Etats-Unis proposa que la Commission se constituât le 11 décembre 1922 à La Haye et les Représentants des six Puissances: Angleterre, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Hollande, se réunirent à cette date au Palais de la Paix (2).

Le premier délégué des Etats-Unis fut élu Président de la Commission et il fut décidé que celle-ci bornerait uniquement ses travaux à l'étude de la guerre aérienne et à l'usage de la radiotélégraphie sans s'étendre sur d'autres questions soulevées par le Représentant des Pays-Bas (canons à longue portée, armement des navires de commerce, emploi des mines, etc...).

(1) Décret de promulgation du 6 octobre 1923. (J.O. du 21 octobre 1923.)

(2) Pour la France, c'étaient MM. de Lapradelle et Basdeviant, assistés d'experts techniques.

Dès sa première réunion, la Commission reçut un projet de règles sur la guerre aérienne présenté par la Délégation américaine. Nous avons vu qu'à Washington, le Président de la Conférence ayant transmis pour avis à la Sous-Commission de l'Aéronautique un projet sur le même sujet, avait adopté les conclusions de cette Sous-Commission, déclarant qu'elle ne se croyait pas autorisée à discuter les questions posées qui n'avaient pas été portées sur le programme de la Conférence.

**

Il est intéressant de comparer ici le texte de ce dernier projet de La Haye avec celui qui avait été soumis à Washington à l'examen de la Sous-Commission de l'Aéronautique et pour la discussion duquel cette dernière, à l'instigation du représentant anglais, se déclara incompétente.

La distribution des matières, l'ordonnancement des sujets sont les mêmes.

I. — L'Aéronef reçoit une définition; c'est un appareil de navigation aérienne à Washington en 1921, c'est un appareil de transport aérien en 1922 à La Haye.

Le cas des aéronefs embarqués ou remorqués est envisagé. Ils font partie du bâtiment auquel ils sont reliés. Il y a là reprise une proposition émise en premier lieu par M. Spaight (1).

Dans le même paragraphe est posé le principe d'unité de nationalité. En 1921, à Washington, l'emploi de fausses marques en mettra l'auteur hors la loi; à La Haye, la peine correspondante est prévue, ce sera la peine de mort.

II. — A Washington, la juridiction et par suite la souveraineté complète et exclusive du territoire aérien de chaque Etat est reconnue; à La Haye, on ne parle plus que du droit d'interdiction de l'accès ou du séjour dans ce même territoire par l'Etat intéressé.

De même, l'assimilation en temps de guerre des aéronefs publics aux navires publics et des aéronefs privés aux navires privés établie à Washington est passée sous silence à La Haye.

III. — Le droit reconnu aux neutres de pouvoir interdire l'accès aux aéronefs belligérants de leur territoire, est trans-

(1) Aircraft inwar, page 119, art. 13 de son projet de Code.

formé à La Haye en obligation, sans même admettre le cas d'atterrissage forcé.

IV. — L'aéronef neutre qui se trouve en juridiction belligérante ou dans le voisinage d'opérations militaires par suite de force majeure ou d'ignorance des interdictions n'est pas sujet à capture d'après les règles de Washington; à La Haye, ces deux dernières circonstances ne sont plus admises, ledit aéronef peut être confisqué et ses équipages détenus.

V. — Les aéronefs privés de l'ennemi sont, hors du territoire neutre, sujets à capture même sans participer à la guerre.

Les aéronefs de guerre belligérants peuvent en juridiction neutre faire du combustible et des provisions nécessaires pour rentrer dans leur propre pays.

Le projet de La Haye est muet sur ces deux dernières situations, tandis qu'il défend de façon formelle l'armement ou l'équipement des aéronefs privés belligérants ou neutres en prévoyant même la peine de mort pour les équipages de tels avions portant les marques d'aéronefs privés.

VI. — Le projet de La Haye prévoit l'internement des équipages de l'avion public belligérant atterrissant ou amer-rissant en territoire neutre dont on ne parle pas dans le texte de Washington.

VII. — Le bombardement de divers établissements pouvant être utiles aux belligérants et où qu'ils se trouvent être interdit — il en est de même des réquisitions de matériel nécessaire et raisonnable qui peuvent être demandées. En cas de refus, un bombardement aérien est envisagé comme sanction.

Le texte de La Haye est tout différent.

VIII. — A Washington, le droit de visite et de perquisition est reconnu aux aéronefs de guerre des belligérants, avec possibilité de déroutement, sous escorte, d'un sous-marin, de navires de surface ou aéronefs neutres, privés, rencontrés. A La Haye, l'aéronef de guerre belligérant peut faire atterrir ou amerrir à l'endroit qu'il indique l'aéronef privé rencontré.

Ce dernier doit même fournir dans la mesure du possible les moyens nécessaires pour exécuter ou faciliter cette visite.

En outre, la destruction des aéronefs et navires ennemis, des navires neutres passibles de saisie et de confiscation est

envisagée, s'il y a danger pour les capteurs, de les conduire au port ou impossibilité pour eux de remplir leur mission, sous réserve bien entendu que la sécurité du personnel en ait été assurée.

Remarquons que dans le deuxième projet américain, il n'est plus parlé, en l'absence de stipulations spéciales, de suivre les règles de la guerre maritime comme dans le premier projet ou même de suivre les Lois de la guerre sur terre, de sorte que dans certains cas, il pourrait en résulter une indécision sur la marche à suivre.

**

Les Anglais, dont l'accord avec les Américains avait été si complet à Washington, arrivèrent à La Haye avec un projet fort analogue à celui de ces derniers.

L'ordre des matières exposées est à peu près le même.

Titre I. — Sont d'abord présentées dans le Titre I deux prescriptions rappelant, l'une que certaines dispositions de la Convention du 13 octobre 1919 sont maintenues en temps de guerre, l'autre qu'à défaut de stipulations spéciales, ce seront les Lois de la guerre sur terre qui seront applicables au personnel et au matériel de l'Aéronautique.

L'emploi des projectiles incendiaires dans la guerre aérienne jusqu'alors interdit est autorisé.

Mais dans la définition de l'aéronef, ce dernier n'est pas considéré, ainsi que dans les deux textes américains, comme un appareil de transport; on semble plutôt en faire un engin, une arme, de manière à éviter toute assimilation avec un navire et à ne pas lui appliquer les règles du Droit de la guerre maritime.

L'usurpation de la qualité de neutre ou l'emploi de fausses marques ou la dissimulation des marques de la part d'un aéronef belligérant ne sont pas punis de la peine de mort; leurs auteurs sont qualifiés de criminels de guerre, les rendant par suite passibles des conseils de guerre sans détermination de la peine. La visite des navires marchands par les aéronefs est autorisée et doit précéder la capture, leur attaque n'est autorisée qu'en cas de résistance ou de désobéissance aux instructions reçues, leur destruction ne peut avoir lieu qu'après mise en sécurité de leurs passagers.

Si ces règles ne peuvent être observées, le navire marchand doit être autorisé à continuer sa route.

Titre II. — L'interdiction de survol du territoire neutre est formelle et n'admet aucune exception, l'équipage et les passagers seront internés.

Le neutre est tenu de faire respecter cette Loi qui ne s'applique pas toutefois à l'aéronef relié au navire de guerre.

Tous les aéronefs ennemis sont confisqués où qu'ils se trouvent.

Titre IV. — Le déroutement des aéronefs privés neutres à visiter est autorisé.

La contrebande de guerre suit la même règle que dans la guerre maritime.

Les tribunaux de prises doivent prononcer en cas de destruction ou de saisie d'un aéronef neutre ou des marchandises neutres transportées.

Titre VI. — Seul l'objectif militaire peut être bombardé.

*

**

Sauf pour la visite des aéronefs ou bâtiments neutres, pour la contrebande, ainsi que pour l'intervention des tribunaux de prises, les lois de la guerre maritime sont formellement écartées pour faire place aux lois de la guerre sur terre.

En comparant ce texte au texte américain de Washington, on peut voir ce dernier, sous la forme qui lui a été donnée à La Haye, se rapprocher beaucoup comme tendance et comme sens du projet anglais. Ainsi, plus d'allusions au droit maritime, plus de règles se rapprochant de celui-ci, il est donc permis de croire à l'influence de la doctrine anglaise qui a prévalu dans l'élaboration des projets et a réussi à modifier, suivant ses propres idées, les tendances américaines.

*

**

Il fut décidé que les projets américains et anglais serviraient de base à la discussion, la Commission devant d'abord formuler les règles de la guerre aérienne et examiner plus tard sous quelle forme il conviendrait de les transmettre aux Gouvernements en vue de les transformer en Convention si ceux-ci le jugeaient utile.

*

**

La Commission continuait pour ainsi dire les travaux de la Conférence de Washington. Aussi se mit-elle à l'œuvre

immédiatement en abordant l'étude des articles du projet américain et en examinant parallèlement les articles correspondants du projet britannique et toutes propositions soumises par les autres délégations.

Elle tint ainsi onze séances plénières au cours desquelles furent adoptés quatorze articles présentés par une Sous-Commission.

Elle se partagea ensuite en Sous-Commissions techniques qui se réunirent en janvier et février pour élaborer un texte à soumettre à la Commission plénière sur la base des propositions présentées à la Commission.

C'est ce texte qui est devenu le projet de Code des règles de la guerre aérienne présenté par la Commission des Juristes à l'agrément des Gouvernements.

Ce projet se compose de huit chapitres.

Chapitre I. — Domaine d'application. Classifications. Marques.

Chapitre II. — Principes généraux.

Chapitre III. — Belligérants.

Chapitre IV. — Hostilités.

Chapitre V. — De l'autorité militaire sur les aérodromes ennemis et neutres et sur les personnes à bord.

Chapitre VI. — Devoirs des belligérants vis-à-vis des neutres et devoirs des neutres vis-à-vis des belligérants.

Chapitre VII. — Visite, capture et unification.

Chapitre VIII. — Définitions.

Dans l'esprit des délégués, ce Code ne devait pas envisager toutes les situations créées par la guerre aérienne.

La guerre aérienne emprunte évidemment à la guerre sur terre et sur mer quantité de prescriptions auxquelles elle doit se conformer et qu'il serait tout à fait fastidieux de reproduire.

Un tel code ne doit comporter que la solution des questions particulières à l'arme nouvelle, l'Aéronautique, et à ses modes d'emploi spéciaux.

Telle fut l'idée qui ne fut jamais perdue de vue dans les discussions de La Haye. Elle avait été émise par Sir Cecil Hurst, délégué de la Grande-Bretagne dans la sixième séance plénière.

CHAPITRE IV

Des règles de la guerre aérienne

La guerre aérienne étant ainsi admise, l'aéronef participera aux opérations des belligérants.

Il pourra faire partie soit des forces de terre, soit des forces de mer, soit d'un autre organisme agissant séparément.

Dès lors, à quel régime sera-t-il soumis au point de vue du Droit de la guerre?

Les théories les plus diverses ont été émises à ce sujet (1).

Dès 1901, quelques auteurs ont jugé naturel d'assimiler la guerre aérienne à la guerre maritime parce que l'aéronef navigue en l'air comme le navire flotte sur l'eau et que certaines particularités de la lutte navale se retrouvent dans la lutte aérienne.

Par contre, en 1911, à Madrid, l'Institut de Droit international déclara cette assimilation inexacte, il y avait plutôt lieu, fut-il dit, de rapprocher l'aéronef de l'automobile et de le soumettre aux lois de la guerre sur terre, les aviateurs faisant surtout un service d'éclaireurs.

*

**

L'assimilation de l'aéronef et de l'automobile n'est plus admissible avec les conditions actuelles de la Navigation aérienne; les traversées aériennes s'amplifient de plus en plus aussi bien en avions qu'en dirigeables et l'aéronef tend de plus en plus à posséder comme le navire une individualité propre.

D'un autre côté, on ne peut admettre que faisant de l'éclairage au grand large, les dirigeables et les hydravions de haute mer soient soumis aux règles de la guerre terrestre.

Un autre auteur, M. Merignhac, a prétendu (2) que, ré-

(1) Fauchilles, *Revue Générale de droit international public* (1901), tome VIII.

Bellanger, *La guerre aérienne*, thèse. Paris, 1912.

Spaight, *Revue juridique de locomotion aérienne*, 1914.

(2) Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le droit des gens. Rolland, *R.G.D.I.P.*, tome 23, page 511.

Le droit des gens et la guerre de 1914-1918, par Merignhac et Lemonon, page 624, tome 1.

serve faite de l'identité de mouvement de navire et de l'aéronef, rien n'est comparable dans la guerre aérienne et la guerre maritime; ni les procédés de guerre, ni le théâtre des hostilités, ni la mentalité et la formation des membres de l'équipage.

En outre, ajoute-t-il, même dans les pays qui possèdent une marine importante, les troupes de terre sont complètement ignorantes des lois et usages maritimes.

Il faudrait donc, si on admettait l'assimilation des guerres navales et aériennes, modifier et surcharger l'instruction militaire des troupes terrestres en vue d'une législation et de coutumes qu'elles n'appliqueront peut-être jamais.

Ces arguments sont fort contestables.

D'abord l'identité de mouvement admise entre la locomotion maritime et la locomotion aérienne ne peut être ni négligée, ni écartée a priori. L'aéronef comme le navire fait de la reconnaissance, il combat et lance des torpilles automobiles.

La formation des aviateurs en marine est à peu près la même que celle des autres spécialités, ils ne forment pas de corps à part, ils sont soumis au même statut, à la même discipline. Pendant la guerre, l'instruction des pilotes a été commune aux aviateurs de terre et de mer.

Enfin, il faut admettre qu'appelés à se servir d'un engin nouveau dont il faut soumettre l'emploi à des règles de droit maritime jusqu'alors inconnues pour eux, nos aviateurs terrestres n'hésiteront pas plus à perfectionner leur instruction dans ce sens qu'à étudier les modifications et bouleversements que cet engin peut apporter dans la technique de la guerre.

D'ailleurs, les marins appelés à servir sur terre ne sont-ils pas obligés de connaître les règles de la guerre sur terre? (Instruction du 16 mai 1916, Ministère de la Marine, article XXXI.)

Le même auteur ajoute que la pratique s'est prononcée en spécialisant les appareils d'aviation qui coopèrent aux deux guerres maritime et terrestre, l'avion pour la guerre terrestre, l'hydravion pour la guerre navale.

Or, en marine, il y a des avions, ce sont même actuellement les seuls appareils embarqués sur les bâtiments; par ailleurs, les hydravions peuvent faire des bombardements sur terre à grande distance de la côte.

Et puis, que deviendra une telle distinction avec les amphibies qui indifféremment iront sur terre ou sur mer ou avec les dirigeables?

*

**

M. Rolland, adoptant à ce point de vue les idées que M. Merignhac avait émises avant 1914, a fait la proposition suivante (1) :

La guerre aérienne est un accessoire de la guerre terrestre ou de la guerre maritime et par suite elle participe aux règles de l'une ou de l'autre suivant son mode d'emploi.

Il est vrai que l'auteur ajoute aussitôt que la discrimination sera difficile à établir.

En effet, sera-t-il toujours possible dans une opération militaire de distinguer l'accessoire du principal ?

Qui fera cette distinction ; est-ce l'équipage de l'aéronef qui agira peut-être sur un champ restreint dans une opération dont les autres phases lui seront inconnues ?

Le principe émis d'ailleurs dans cette proposition n'est pas très exact. Avec les performances de plus en plus poussées que réalisent les appareils, il se peut fort bien que l'action aérienne soit dans bien des cas l'opération principale entreprise sans aucune liaison avec l'action sur terre ou l'action sur mer, ou tout au moins soit une opération fort importante, surtout au début d'une guerre, alors que les forces de terre ou de mer seront beaucoup plus lentes à entrer en activité. Il se peut également qu'elle s'effectue sur un théâtre fort éloigné du champ d'action de ces dernières.

*

**

Quels sont les enseignements à tirer à ce sujet de l'emploi pratique de l'Aéronautique pendant les quatre années de guerre ?

Quelles ont été les règles suivies dans les divers actes de guerre aérienne dont les principaux soubresauts ont été les bombardements et les survols ?

Le survol du territoire belge fut un des griefs invoqués contre nous par l'Allemagne dans sa note du 3 août 1914 constituant la déclaration de guerre. Nous aurions ainsi violé la neutralité. C'est donc que les aéronefs devaient suivre les règles de la guerre sur terre.

Par suite, nombreux ont été les cas de survol des territoires neutres.

(1) Le droit des gens et la guerre de 1914-1918, par Merignhac et Lemonon, p. 624, tome I.

Le Gouvernement fédéral suisse et le Gouvernement hollandais ont nettement interdit le passage des aéronefs militaires au-dessus de leur territoire, les belligérants se sont toujours excusés des atteintes portées à cette règle par leurs aéronefs nationaux.

Est-ce à dire que les lois de la guerre sur terre aient été ainsi formellement mises en pratique ?

Non, en l'absence de toute prescription antérieure, il était tout naturel que les neutres fassent connaître leurs intentions, mais le droit maritime, de son côté, leur laissait la faculté de faire la même interdiction à tous les belligérants.

En cas d'atterrissage volontaire ou forcé sur le territoire neutre, les lois de la guerre ont été appliquées, les aviateurs ont été internés, les appareils saisis et séquestrés, c'est donc par suite les lois de la guerre sur terre qui ont été appliquées.

En haute mer, les aviateurs belligérants naufragés recueillis par des neutres ont été en général internés et quelquefois remis en liberté, leur appareil ramené dans les eaux neutres restant séquestré.

Cependant, des aéronefs alliés ont circulé dans les eaux espagnoles pour accompagner des convois marchands, sans qu'aucune observation ait jamais été formulée, il s'agissait d'hydravions et de dirigeables.

Dans les eaux territoriales neutres, les aviateurs ont été également internés avec appareils saisis. Le fait s'est produit plusieurs fois au Danemark, il est cependant à remarquer que lors de la Conférence de Paris de 1910, le Danemark avait, dans le programme des matières à soumettre à l'examen de cette Conférence, proposé de discuter les Lois de la guerre aérienne en les basant sur les règles de la guerre maritime.

Un autre pays, au contraire, la Norvège, remit en liberté des membres de l'équipage du Zeppelin L-20 qui s'était abattu désemparé sur la côte en déclarant leur appliquer les règles concernant les naufragés des navires de guerre belligérants.

C'était forcer un peu l'interprétation de la Convention de La Haye de 1907 relative à l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève qui, dans son article 15, spécifie bien cependant que les naufragés ne sauraient rester libres de prendre part ultérieurement à leur sauvetage aux opérations de guerre.

Les bombardements aériens ne nous apportent guère plus de lumière. Sous l'empire de quelles règles ont-ils été exécutés?

Qu'elles aient été défendues ou pas, trop nombreuses, hélas! ont été les villes et les localités où les bombes aériennes allemandes sont venues semer la mort et exercer leurs ravages aussi bien parmi les combattants que les non combattants.

Les Empires Centraux, dans leurs communiqués, ont fait rentrer les villes bombardées par leurs aéronefs dans la catégorie des villes fortes ou défendues. Lorsque cependant cette qualification ne pouvait manifestement s'appliquer, ils parlaient de représailles pour justifier leurs bombardements.

Mais, si un tel procédé est contraire à la Convention de La Haye de 1907, il n'en reste pas moins vrai cependant qu'on ne saurait empêcher la destruction de points, d'établissements, de travaux d'ordre militaire pouvant avoir une influence sur la continuation de la lutte.

Même avant la guerre, les règles concernant les bombardements édictées par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour la guerre sur terre avaient paru trop exclusives.

Les règles concernant le bombardement par des forces navales Convention avaient été préconisées (1).

En pratique, nous pouvons donc dire que ce sont plutôt les règles de la guerre navale qui paraissent le mieux s'adapter aux bombardements effectués lors des opérations aériennes.

*
**

Enfin, dans une autre circonstance (commande d'hydroplanes pour l'Angleterre et la Russie aux Etats-Unis en janvier 1915), le Gouvernement allemand prétendait assimiler ces appareils à des vaisseaux de guerre et réclamait l'application de l'article 8 de la Convention XIII de La Haye du 8 octobre 1907 interdisant aux Gouvernements neutres l'armement d'un navire destiné aux belligérants.

M. Bryan, alors sous-secrétaire d'Etat américain, répondit qu'il ne saurait y avoir d'assimilation possible entre les hydroplanes et aéroplanes d'une part et les navires de l'autre.

(1) Fauchille, 1911 : Annuaire de l'Institut de Droit international. Sphaight, 1914 : Revue Juridique Internationale de la Locomotion aérienne et Aircraft in war.

« Le fait qu'un hydroplane peut s'élever de la mer ou s'y poser ne saurait, dit-il, dans mon opinion, lui donner le caractère d'un navire pas plus que les roues d'un aéroplane ne lui confèrent le caractère d'un véhicule terrestre. L'aéroplane et l'hydroplane sont tous deux essentiellement des appareils aériens. Et tant qu'ils servent à des opérations militaires, ils peuvent seulement être employés dans l'air. »

D'ailleurs, il faut ajouter que ces hydroplanes n'étaient expédiés que comme matériel de guerre. Ils ne prenaient pas leur vol de l'Amérique.

*
**

Il semble résulter de ce qui précède qu'on ne saurait tirer de la procédure si différente suivie pendant la guerre dans les diverses formes d'activité de l'Aéronautique, des conclusions bien nettes sur les règles à appliquer à la guerre aérienne.

*
**

A Washington, le projet de Loi aérienne soumis à l'étude des Sous-Commissions était ainsi conçu dans son article 10, paragraphe 11 :

« A défaut de stipulations spéciales, en temps de guerre, les aéronefs publics dans la juridiction d'un Etat sont soumis aux mêmes règles que les navires publics et les aéro-nefs privés sont sujets aux mêmes règles que les navires privés. »

Ainsi donc, c'était le droit maritime qui devait former le fond des règles de la guerre aérienne. Après l'avis émis par la Sous-Commission de l'Aéronautique au sujet des possibilités de visite et de perquisition des aéronefs, navires de surface ou sous-marins par un aéronef, une telle conclusion s'imposait.

*
**

Qu'est-il advenu à La Haye?

Le projet américain présenté à la Commission des Juristes ne reproduit pas la stipulation du projet de Washington donnée plus haut.

Le projet anglais, dans son article 2, dispose que, sauf stipulation contraire, les Lois de la guerre et de la neutralité applicables aux troupes de terre et à leur matériel en vertu des différentes déclarations et conventions auxquelles les Etats intéressés sont parties ou conformément aux coutumes et à la pratique du droit des gens seront applicables au personnel et au matériel de l'Aéronautique.

Le texte anglais ne parut pas devoir être adopté tel quel, car il se référait à des Conventions qui n'avaient pas été signées ou ratifiées par toutes les Puissances.

D'un autre côté, la Commission estima logique que, le droit de la guerre sur mer étant surtout un droit coutumier, il valait mieux pour le personnel adopter les principes généraux de la guerre sur terre qui, eux, étaient formulés dans des Conventions écrites.

Mais il faut dire que ces Conventions, bien qu'écrites, n'étaient pas ratifiées par tous les Etats ou ne l'avaient été que sous certaines réserves, elles n'avaient donc qu'une valeur purement morale.

La délégation anglaise, résumant tous les points de vue, constata que :

Pour la réglementation de la guerre aérienne, trois voies étaient ouvertes :

1° Les nouvelles règles peuvent se fonder sur les Lois non écrites de la guerre navale.

2° Elles peuvent se fonder sur les règles de la guerre terrestre.

3° Des règles entièrement nouvelles peuvent être formulées indépendamment de toute réglementation existante.

De ces trois propositions découlaient des règles différentes. La Commission devait se prononcer pour l'adoption de l'une d'elles.

Il fut décidé que l'examen de cette question serait ajourné et reporté au moment où serait arrêté le texte des règles proposées.

La Sous-Commission aérienne n'arriva pas facilement à établir un accord complet.

Dans la dernière séance plénière, après avoir reconnu le danger de laisser le sort du personnel des aéronefs livré à l'interprétation arbitraire de textes qui ne pouvaient prévoir toutes les éventualités, la Commission voulut fixer les règles à suivre en dehors des divers cas qu'elle avait pu préciser.

Elle rédigea donc l'article suivant (62) :

« Sauf en tant que des dispositions spéciales sont prises
« par les présentes règles et sauf les dispositions du Cha-
« pitre 7 des présentes règles (visites) ou les Conventions
« Internationales indiquant que le droit maritime et sa pro-
« cédure sont applicables, le personnel aéronautique pre-
« nant part aux hostilités est soumis aux Lois de la guerre
« et de la neutralité applicables aux troupes en vertu de la
« coutume et de la pratique du Droit International ainsi
« que des diverses déclarations et Conventions auxquelles
« sont parties les Etats intéressés. »

*
**

Ainsi, toutes les fois qu'une règle spéciale n'aura pas été édictée, le personnel aéronautique sera soumis soit aux Lois de la guerre et de la neutralité applicables aux troupes de terre, soit aux prescriptions des diverses déclarations et conventions que les Etats intéressés auront ratifiées.

Les règles de la guerre aérienne procéderont donc et des règles de la guerre maritime et des règles de la guerre sur terre.

Pour que le droit maritime soit applicable au personnel aéronautique, il faut toutefois que les textes le spécifient bien nettement, sinon c'est le Droit terrestre qui est en vigueur.

*
**

Il était difficile de poser en principe absolu que, a priori, règles de la guerre maritime et des règles de la guerre sur terre seraient applicables à la guerre aérienne.

En ce qui concerne les Lois de la guerre sur mer, l'aéronef est un véhicule analogue à un navire, il est soumis aux mêmes influences dans l'air que le sous-marin dans l'eau.

A défaut de tradition, à défaut de précédents, il faut, écrit M. G. Ripert à propos de la Navigation aérienne (1), rédiger une Loi qui convienne à cette forme nouvelle d'exploitation commerciale.

« Tâche d'autant plus difficile qu'une bonne Loi ne doit
« pas seulement satisfaire les nécessités du moment, mais

(1) Projet de loi sur la Navigation aérienne, G. Ripert. Commission de Navigation aérienne. Rapports 1^{er} vol., page 173.

« prévoir l'avenir de l'aviation et proposer des mesures pro-
« pres à en favoriser le développement. Quand on cherche
« dans le monde juridique les règles dont il serait possible
« de s'inspirer, on est immédiatement conduit à penser au
« droit maritime.

« Les mots eux-mêmes imposent la comparaison : l'ap-
« pareil porte le nom d'aéronef et ses vols sont appelés :
« navigation aérienne. Les mots ne sont pas trompeurs.
« Comme le navire, l'aéronef a une individualité et une na-
« tionalité propre ; il emporte avec lui une petite colonie de
« pilotes et de passagers ; il constitue le territoire d'une mi-
« nuscule société. Celui qui la dirige doit avoir des droits
« et des devoirs spéciaux ; il n'est pas seulement un prépo-
« sé, mais aussi un chef. L'aéronef, son équipage, ses pas-
« sagers et ses marchandises courent en commun une aven-
« ture qui peut être périlleuse pour eux et pour les autres.
« Tout cela, ce sont les données mêmes qui ont créé les lois
« maritimes.

« Il y a sans doute une différence de situation qui ne peut
« être négligée. La mer et la terre sont en quelque sorte
« sur le même plan, et le navire ne quitte jamais son élé-
« ment. L'aéronef survole le sol, et sur ce sol vivent les
« hommes et existent des biens ; il y a ainsi deux mondes
« juridiques superposés. D'autre part, l'aéronef retombe sur
« le sol, et il est alors une machine inerte ou roulante sem-
« blable aux autres. Au lieu de le comparer à un navire,
« ne serait-il pas plus juste de l'assimiler à une automobile,
« et de le soumettre au droit terrestre, puisque après ses vols,
« il vient prendre son repos ou reprendre sa force en tou-
« chant le sol ?

« Je ne pense pas qu'une telle conception soit de nature
« à donner à l'aviation le droit qu'il lui faut. Seul, à mon
« avis, un rapprochement constant avec le droit maritime
« peut, bien entendu, avec des oppositions nécessaires, per-
« mettre de poser les problèmes et de trouver des solu-
« tions. Sans doute, il ne faut pas songer à calquer un droit
« aérien sur le droit maritime actuel élaboré par de longs
« siècles de travail, et qui est écrit pour une navigation per-
« fectionnée. Mais il fut un temps où le voyage maritime
« se faisait le long des côtes et où la barque était tirée au
« sec à chaque retour au port. Tel l'aéronef d'aujourd'hui
« reprenant terre après une courte envolée. Il suffisait alors
« de règles très simples qui composaient tout le droit mari-
« time. Ainsi en est-il aujourd'hui du droit aérien, compte
« tenu des progrès de la technique juridique. Bien vite sans
« doute, l'aéronef prendra les airs pendant de longs jours,

« fera des voyages lointains aux péripéties multiples, alors
« le droit aérien se perfectionnera et il est à présumer qu'il
« se rapprochera de plus en plus du droit maritime (1). »

Ces lignes concernent la navigation commerciale, mais ce
droit commercial aérien n'aura-t-il aucune influence sur le
droit aérien de guerre, c'est peu probable.

Si dans la guerre maritime on a été amené à considérer
le groupe organisé, le navire, à lui fixer un statut propre, il
est probable qu'il en sera de même pour l'aéronef dans la
guerre aérienne.

En outre, les lois de la guerre sur mer ont en l'espèce cet
avantage, c'est que la plupart sont des règles coutumières ;
comme telles, elles ont beaucoup plus de souplesse et peu-
vent s'adapter à des situations nouvelles ou imprévues plus
facilement que des prescriptions trop rigides.

Quant aux lois de la guerre sur terre, elles sont conçues
dans l'hypothèse où, par le fait de la présence de l'armée sur
un territoire, l'Etat auquel elle appartient a toujours la pos-
sibilité d'exercer vis-à-vis des neutres les droits de souve-
raineté chez lui ou les pouvoirs que lui confère l'occupation
chez l'ennemi.

Ce n'est pas le cas dans la guerre maritime où le théâtre
des opérations n'est pas le plus souvent contigu au terri-
toire national, mais en est séparé par des eaux neutres ou
par la haute mer où la souveraineté du belligérant ne peut
s'exercer au même degré.

Ce ne peut être le cas également dans la guerre aérienne.

D'un autre côté, les lois de la guerre sur terre envisagent
surtout la situation des personnes, les rapports des belligé-
rants entre eux. Or, actuellement, la guerre n'est plus ex-
clusivement une lutte de personnes, le matériel a pris une
importance telle que sa destruction exercera une influence
aussi grande que celle du personnel, sur la résistance des
belligérants, elle aura donc une importance considérable sur
la durée des opérations.

La guerre navale a déjà tenu compte de ces considérations
dans l'établissement de ses règles conventionnelles ou de ses
coutumes, dans une proportion bien plus considérable que la
guerre sur terre.

On a pu dire que l'aéronef était un engin « sui generis »
parce qu'il avait des qualités propres (mobilité, vitesse, éten-

(1) N'en est-il pas ainsi du droit fluvial ? Dans les pays où la naviga-
tion fluviale est importante (Belgique, Pays-Bas, Allemagne), les bateaux
de rivière et les transports fluviaux sont régis par le droit maritime ou
par des règles copiées sur ce droit.

due et puissance des facultés d'observation, etc...) et des défauts spéciaux : fragilité, etc... dont il fallait tenir compte et qui imposaient une réglementation particulière.

Examinons d'un peu plus près ces caractéristiques spéciales, dit-on, à l'aéronef.

La grande mobilité, la grande vitesse, peut-on dire que ces qualités soient exclusivement l'apanage de l'aéronef? Aujourd'hui, la vitesse des navires peut atteindre 35 à 40 nœuds, soit 70 à 80 km. environ; de petits navires, des vedettes atteignent 100 km. Que nous réserve l'avenir dans cette voie? L'écart est-il si considérable pour que l'aéronef soit un appareil complètement différent à ces points de vue?

Peut-on faire des engins à part de ces appareils dont l'écart de mobilité et de vitesse est si grand par rapport aux navires à voile et aux sous-marins?

L'étendue et la puissance des facultés d'observation constituent évidemment pour l'aéronef actuellement un avantage considérable, mais ce n'est là que l'extension de facultés que possèdent à un degré moindre d'autres organismes.

Même les bombardements loin du front, loin des zones d'opérations peuvent se comparer avec un accroissement de portée de l'artillerie, accroissement qu'il serait téméraire aujourd'hui de déclarer irréalisable.

En résumé, les armées ont vu par l'entrée en ligne de l'Aéronautique leurs facultés de combat s'amplifier considérablement; les reconnaissances peuvent être faites dans des conditions extraordinairement favorables, les bombardements peuvent s'effectuer plus loin, un autre élément toutefois, l'atmosphère, est à considérer comme théâtre des opérations.

L'entrée en ligne du sous-marin a procuré jadis aux flottes de surface un accroissement analogue de leurs facultés, la torpille, le canon ont vu leur efficacité augmenter grâce à la mobilité, à l'invisibilité du sous-marin qui lui, également, utilise un milieu où les hostilités jusqu'à son apparition, n'avaient jamais été envisagées.

Il s'est produit à l'arrivée de l'Aéronautique, le même fait que lors de l'adoption des armes à feu, des canons à longue portée, des bateaux à vapeur, des explosifs puissants, de la T.S.F., etc...

Qu'a-t-on fait lors de l'apparition de ces engins nouveaux? — les règles de la guerre se sont adaptées à la pratique nouvelle.

Pour le navire à vapeur dont les qualités propres étaient

bien différentes de celles du navire à voiles, il n'a jamais été question d'établir des règles spéciales.

Pour le sous-marin même, si on a adopté une réglementation propre, vis-à-vis des bâtiments de commerce, on arrive à dire maintenant que ce bâtiment pourrait rentrer dans la loi commune dès qu'il lui sera possible d'effectuer la visite dans les mêmes conditions que les bâtiments de surface.

Pour l'aéronef, il n'en est pas différemment, ses facultés propres ne sont pas de nature telle qu'elles nécessitent la mise en vigueur d'un droit nouveau. Le droit aérien peut s'adapter à l'emploi de ces facultés. Inversement ces facultés peuvent se plier aux règles antérieures comme le même phénomène s'est produit lors de l'utilisation à la guerre de nouvelles inventions, de nouveaux engins.

*

**

De cet exposé, nous pouvons conclure :

Comme la guerre sur terre, comme la guerre sur mer, la guerre aérienne est régie avant tout par les grands principes généraux d'équité et d'humanité qu'a formulés le Droit des gens.

Ces principes, doivent former l'ossature, le Code, des Lois de la guerre. Ils sont indépendants du genre de guerre envisagé, soit sur terre, soit sur mer, soit dans les airs.

Sur terre, sur mer, dans les airs, les procédés d'exécution peuvent être différents par suite de la diversité des milieux et des engins employés.

La guerre aérienne, la dernière venue, s'inspirera donc des procédés de la guerre sur terre et de la guerre sur mer qui paraîtront s'adapter le mieux à ses conditions spéciales d'emploi et répondre le mieux à ses possibilités.

La locomotion aérienne a fait surgir des problèmes nouveaux dont la solution pourra ne pas être trouvée dans les règles anciennes, mais en général la guerre aérienne ne saurait, pour ses prescriptions du temps de guerre, ignorer celles de ses deux aînées.

Logiquement, la situation des personnes dans la guerre aérienne ne doit pas être laissée à l'arbitraire des belligérants, elle sera donc réglée en se basant sur les lois de la guerre sur terre dont les prescriptions écrites sont plus formelles et qui surtout ont envisagé la situation des personnes.

Pour le reste, les lois coutumières de la guerre sur mer permettront généralement d'établir par déduction ou par analogie des règles tenant compte des conditions éminemment instables que le progrès incessant de la technique aéronautique a eue dans l'utilisation des aéronefs pour des buts de guerre.

DEUXIÈME PARTIE

Les procédés d'exécution

CHAPITRE PREMIER

Du Théâtre des Opérations

Nous sommes amenés à parler de la situation juridique de l'espace aérien.

A ce sujet, les avis ont été très partagés (1).

L'atmosphère qui surplombe une nation, disaient les uns, appartient à cette nation, qui peut dès lors étendre son droit à une hauteur indéterminée et suivant sa volonté.

Cela résultait d'après eux de l'extension à l'Etat du droit concédé par l'art. 552 du Code Civil: « La propriété du sol comporte la propriété du dessus et du dessous », ou du précepte romain considérant l'air comme une « res communis » n'appartenant à personne et par suite rentrant dans le domaine de l'Etat.

L'Etat disent les autres, n'a sur l'atmosphère aucun droit de propriété ni de souveraineté, l'air est libre et constitue une voie de communication nécessaire, utilisable par l'ensemble des peuples, à charge de réserver cependant certains droits de sécurité à l'Etat sous-jacent.

La convention internationale du 13 octobre 1919 a tranché la question.

Chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire.

Il est vrai que cette Convention n'a pas été adoptée par toutes les nations et que ses dispositions peuvent être modifiées par l'état de guerre. Mais quel Etat songerait, en contestant la nature de cette propriété à ses voisins, à s'exposer à perdre lui-même le bénéfice de cette attribution.

Il en résulte qu'on établit là un principe avec toutes ses

(1) La souveraineté aérienne, Jenny Lycklama, Revue Juridique internationale de la locomotion aérienne, 1910.

conséquences, que ce principe ayant force de loi en temps de paix n'en continuera pas moins, dans l'intérêt général, à avoir la même force en temps de guerre.

A Washington en 1921, même pour les Etats-Unis qui n'ont pas signé la Convention de 1919, cette disposition n'a fait l'objet d'aucune discussion.

A La Haye, en 1922, ce point de vue était tellement hors de doute qu'il n'en a jamais été parlé.

On ne saurait d'ailleurs contester cette souveraineté.

L'Etat ne doit-il pas, avant tout, assurer sa propre sécurité, n'est-ce pas pour satisfaire à cette nécessité impérieuse que le droit des gens a reconnu parfaitement légitime le droit de chaque Etat riverain de la mer de revendiquer la souveraineté sur une bande de mer de largeur telle que ses propres côtes pouvaient être considérées comme à l'abri de toute atteinte venant du large.

Pourquoi actuellement refuser le même bénéfice pour des attaques venant de l'atmosphère d'où le danger est considérablement plus menaçant.

Comment un Etat pourrait-il imposer sa volonté là où il n'est pas le maître incontesté. Enfin, en droit, l'usage que fait cet Etat de l'atmosphère et l'utilité que présente pour lui plus que pour tout autre cet élément, constitue un mode d'appropriation suffisant pour en légitimer la possession et par suite la propriété.

Mais ce territoire n'est pas seulement continental, il s'étend également à la partie de l'atmosphère qui surplombe les eaux territoriales.

La largeur de ces eaux est variable comme étendue.

Diverses nations la limitent à 3 milles marins, d'autres à 4, à 5 et même à la portée du canon, ce qui est assez vague.

En Russie, à propos de la saisie des bateaux de pêche anglais (mai 1923), le Gouvernement soviétique a prétendu que les eaux russes s'étendaient à 12 milles au large.

En ce qui concerne la prohibition de l'alcool, les Etats-Unis considèrent comme zone de surveillance de la douane une bande de 12 milles au large de la côte.

En France même, la limite des eaux territoriales est variable. Elle s'étend de 3 milles à 6 milles marins au point de vue militaire suivant les lieux considérés; elle s'avance même jusqu'à 2 myriamètres en ce qui concerne la surveillance de la douane.

Ces diverses distances ont été fixées pour assurer la sécurité du territoire ou l'exécution des règlements de police et de douane.

Mais alors pourquoi, si l'indiscrétion des aéronefs est à redouter, ne pas reporter au large la limite des eaux territoriales et ne pas décider, en ce qui concerne la France tout au moins, qu'il n'y aura qu'une seule largeur de zone territoriale, celle de 12 milles marins (correspondant à peu près aux deux myriamètres) commune à la surveillance côtière, militaire et douanière.

Puisque cette surveillance est reconnue possible jusqu'à 2 myriamètres, en tant que douane actuellement, il n'y a pas de raison qu'on ne puisse l'effectuer en tant que navigation aérienne jusqu'à 12 milles.

Ce serait donc au-delà de ces 12 milles que commencerait la haute-mer avec, au-dessus d'elle, l'atmosphère libre où tout aéronef aurait la liberté de circuler et se poser sans reconnaître d'autre juridiction que celle de son propre pavillon (art. II); mais aussi, c'est dans cette partie de l'atmosphère, à l'exclusion de l'air territorial neutre, que pourrait s'exercer toute action de guerre aérienne entre belligérants ou toute opération de contrôle aérien sur la circulation des neutres.

Cette augmentation de largeur de la zone atmosphérique territoriale (jusqu'à une distance de 10 milles) a été proposée à La Haye par la délégation italienne, sans que les eaux territoriales soient prolongées jusqu'à la même distance. La Commission ne se crut pas autorisée à traiter cette question qui ne lui avait pas été imposée par la résolution de Washington.

Il fut cependant allégué que cette différence d'étendue entre les eaux territoriales et la bande atmosphérique côtière territoriale ne pourrait amener que confusions et serait une source de difficultés constantes avec les autres Etats.

La Juridiction dans l'espace aérien ne peut être logiquement qu'un accessoire de la juridiction existant au-dessous. En l'absence de cette dernière, l'autre n'a aucune raison de s'exercer.

Ces raisons nous paraissent absolument évidentes. Nous ne sommes pas du même avis quant à la difficulté de situer exactement un aéronef à une telle distance de la côte et quant au surcroît de charges imposées de ce fait aux neutres (1).

Ces motifs n'ont pas arrêté le Gouvernement soviétique

(1) Avec les moyens actuels, cette surveillance est moins difficile à 12 milles qu'elle ne l'était pour la bande de 3 milles avec la marine à voile.

ni le Gouvernement fédéral, ni même le Gouvernement français, lorsqu'il s'agit de la surveillance de la douane.

D'ailleurs il est probable que cette question de la limite des eaux territoriales va faire l'objet d'une Conférence internationale. Il est certain qu'il en résultera une augmentation de l'étendue admise aujourd'hui. Il en sera de même par suite de l'atmosphère qui les surplombe.

CHAPITRE II

Belligérants et neutres

I. BELLIGÉRANTS

La distinction entre belligérants et neutres ne saurait, dans la guerre aérienne échapper aux lois et coutumes de la guerre.

Nous ne pouvons donc ici que rappeler rapidement les principes reconnus.

Lors d'une guerre, chaque Etat manifeste ses intentions par une déclaration de guerre motivée ou par un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle adressée à son adversaire.

Ces intentions sont portées à la connaissance des autres puissances.

*
**

L'importance de la déclaration de guerre, au point de vue guerre aérienne ne saurait échapper. Avec la soudaineté et la violence que les attaques par aéronefs peuvent revêtir, une surprise pourrait être désastreuse pour celui qui la subit et comporter des conséquences irréparables.

Dans la période contemporaine tout au moins, il n'y a eu généralement ouverture des hostilités qu'après déclaration de guerre. Cette façon d'opérer est conforme à la Convention III de La Haye de 1907.

Dans la guerre de 1914, cette clause a été dans l'ensemble respectée; s'il n'y a pas eu déclaration formelle de guerre, il y a eu contestation de l'état de guerre (France et Autriche-Hongrie, 13 août 1914; France et Turquie, 5 novembre 1914).

Qu'en adviendra-t-il dans l'avenir ?

L'article 12 du pacte prévoit un délai de 3 mois entre la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil et l'ouverture des hostilités.

Mais l'attaque inopinée peut procurer de tels avantages que des Nations sans scrupules n'hésiteront peut-être pas à en user par la voie aérienne surtout.

D'un autre côté, aucun délai entre la Déclaration de guerre et le commencement des hostilités n'a pu être adopté en 1907 à La Haye.

Il y a là un gros danger qu'on ne pourra éviter qu'en rendant obligatoire le respect d'un certain délai analogue à celui qui est prescrit dans un ultimatum.

Si les hostilités s'ouvrent et se poursuivent entre Etats sans qu'il y ait eu avertissement non équivoque de l'intention de les ouvrir, il y a là évidemment une véritable guerre, un acte de fait qui confère aux Etats en lutte la qualité de belligérants.

*
**

Les Etats qui désirent rester neutres peuvent faire une déclaration de neutralité, sans que cette formalité soit obligatoire, mais souvent cette déclaration a pour but d'indiquer soit en détail, soit de façon générale, comment l'Etat considéré envisage la règle de conduite qu'il compte tenir ou imposer à ses nationaux vis-à-vis des belligérants, règle de conduite qui doit avant tout être basée sur un principe absolu d'impartialité et d'égalité de traitement entre les belligérants et qui entre en vigueur dès la réception de la notification de l'état de guerre faite par ceux-ci (1).

*
**

Les prescriptions qui précèdent ne concernent que la guerre entre Etats indépendants.

Eux seuls peuvent être ou belligérants ou neutres.

Dans une guerre civile, au contraire, les partis opposés ne sont en principe ni belligérants ni neutres. On ne saurait leur appliquer les règles de la guerre, à moins toutefois que les Gouvernements les reconnaissent comme belligérants, auquel cas ils jouissent, en ce qui concerne les opérations de guerre, des mêmes droits que les belligérants réguliers (guerre de Sécession).

*
**

La situation respective des belligérants et des neutres étant ainsi déterminée, il faut maintenant distinguer chez les belligérants, les combattants et les non-combattants.

(1) Voir R.G.D.I.P., tome 22, 1915.
Déclaration de neutralité de la Suisse, Italie, Uruguay, Etats-Unis, Argentine, Pays-Bas, Haïti, Espagne, Venezuela pendant la guerre européenne.

D'après le droit des gens, tous les éléments militaires peuvent commettre tous actes d'hostilité et sont soumis au régime des combattants sous réserve des immunités particulières accordées au Service de Santé; les éléments civils au contraire doivent s'abstenir de ces mêmes actes.

Par suite, dans la guerre aérienne sont seuls combattants les aéronefs militaires (art. 13 du projet de La Haye 1922, voir annexe 4).

Sont considérés comme aéronefs tous les appareils plus lourds ou plus légers que l'air susceptibles ou non de flotter sur l'eau (article 1).

Sont considérés comme aéronefs militaires, les aéronefs d'Etat ou aéronefs publics appartenant aux forces armées et par suite commandés par une personne dûment commissionnée ou inscrite sur les contrôles militaires de l'Etat et montés par un équipage exclusivement militaire (art. 14).

Le cas des appareils embarqués sur les navires de guerre n'est pas à considérer en tant qu'ils sont réunis de façon quelconque au bâtiment qui les porte.

Ils font partie intégrale de ce dernier et par suite sont soumis aux mêmes règles que lui, c'est-à-dire aux règles de la guerre maritime (art. 41).

Il peut exister des aéronefs d'Etat et même des aéronefs militaires chargés en temps de paix de missions scientifiques ou humanitaires, de police, de surveillance de la pêche ou de la douane.

En temps de guerre, il est à peu près certain que ces aéronefs militaires reprendront leur place dans les forces combattantes.

L'aéronef militaire est un élément de la puissance publique; il se trouve donc dans la même situation qu'un bâtiment de guerre, c'est ainsi que son passage en territoire étranger ne peut, en temps de paix, s'effectuer sans autorisation préalable de l'Etat survolé.

Les privilèges habituellement concédés à un bâtiment de guerre lui sont accordés dans ce cas (art. 32 Convention du 13 octobre 1919).

*
**

Les aéronefs privés sont ceux qui appartiennent à des Sociétés ou à des particuliers.

De tels appareils sont non combattants et ne sauraient prendre part sous quelque forme que ce soit aux hostilités, ni même transmettre en cours de vol quelque renseignement.

ment d'ordre militaire que ce soit au profit d'un belligérant.

Ils ne sauraient non plus être armés hors de la juridiction de leur Pays.

Si, pendant la dernière guerre, des navires marchands l'ont été, c'est qu'il était nécessaire pour eux de se garder contre une attaque illicite de la part des sous-marins allemands.

Ils ne faisaient d'ailleurs qu'user d'une ancienne prérogative leur permettant d'avoir à leur bord les armes voulues pour se défendre contre tout acte de piraterie.

Avec un aéronef, la même considération ne saurait être envisagée.

Le premier résultat de l'attaque illicite sera généralement la destruction de l'aéronef avant que ce dernier ait pu faire usage de ses armes pour se défendre. Elles lui seront donc le plus souvent inutiles et par suite il vaut mieux enlever toute raison de suspicion comme celles que peut causer la présence à bord d'armes vraisemblablement inefficaces en tant qu'engins défensifs.

En vue d'éviter les intrusions aériennes gênantes pour le cours des opérations, il est naturel que les belligérants cherchent à écarter les aéronefs non militaires du théâtre des opérations, ceux-ci pourraient donc recevoir l'ordre de s'éloigner ou de suivre un itinéraire fixé.

Si une telle injonction n'est pas obéie, le feu pourra être ouvert contre les contrevenants.

Marques. — Afin de bénéficier des droits et des immunités que leur confère cette situation d'aéronef combattant ou non combattant, il est indispensable que ces aéronefs aient les uns et les autres des marques de nationalité et de caractère.

Pendant la guerre, la nationalité était marquée par la couleur et la forme des marques : cocardes multicolores pour les Alliés, croix de fer pour les Empires Centraux, la silhouette même servit longtemps à les distinguer.

Il ne pouvait par suite y avoir aucun doute.

Actuellement, si les marques de nationalité sont bien prévues par la Convention d'octobre 1919,* il n'en est pas de même pour les marques indiquant le caractère militaire qui n'ont pas encore été définies ou adoptées internationalement tout au moins.

Si, pour une raison quelconque, un Etat venait pendant les hostilités, à changer ces marques de nationalité — et on ne peut empêcher cette mesure d'être prise — la notification

de ce changement devrait en être faite au préalable de façon à éviter les méprises (art. 8).

Les marques flottantes sont dangereuses pour l'aéronef, leur forme, leur couleur sont le plus souvent impossibles à distinguer ; aussi a-t-on adopté des marques peintes sur l'appareil.

La marque actuelle de nationalité est une lettre majuscule en caractère romain variant avec chaque puissance ; seules les lettres ayant une forme bien distincte des autres ont été adoptées, la même lettre peut par suite servir de marque à des nationalités différentes, mais l'attribution en a été faite de façon qu'il ne puisse y avoir de doute sur la nationalité ; ainsi la lettre « C » sert à la Bolivie, mais aussi à Cuba, au Portugal, à la Roumanie, à l'Uruguay ; les marques d'immatriculation empêchant d'ailleurs une erreur de se produire.

Ces marques d'immatriculation permettent d'identifier l'aéronef aperçu et de reconnaître son port d'attache et son propriétaire. Elles sont composées de 4 lettres dont au moins une voyelle, la première lettre étant généralement l'initiale de la nationalité, ainsi un aéronef portugais aura la lettre « C » comme marque de nationalité et un groupe de 4 lettres dont la première sera un « P » comme marque d'immatriculation. Cet ensemble de 4 lettres constituera, d'ailleurs, le signal d'appel radiotélégraphique de l'appareil et permettra de le retrouver sur les catalogues des appareils existants.

Les conditions de grandeur, d'espacement et d'emplacement de ces lettres sont fixées pour en rendre la visibilité possible de loin et de toutes positions aussi bien sur terre que dans l'atmosphère.

En outre, les aéronefs doivent posséder un certificat de navigabilité et des livres de bord comportant tous renseignements sur la coque, les moteurs, l'équipage, le chargement, les signaux échangés et l'itinéraire suivi.

La nationalité de l'aéronef est celle de l'Etat sur le registre duquel il est immatriculé à condition qu'il appartienne en outre à des ressortissants ou à une société possédant la nationalité de cet Etat ; encore est-il nécessaire dans ce dernier cas que le Président de cette Société et les deux tiers au moins des Administrateurs aient cette même nationalité et qu'en outre ladite Société satisfasse à toutes autres conditions qui pourraient être prescrites par les lois dudit Etat.

Il résulte de cette réglementation qu'un aéronef ne saurait

avoir qu'une seule nationalité et que l'emploi de marques fausses ne saurait être admis (Art. 7, art. 10, art. 19).

*

**

La course abolie sur mer par la Déclaration de Paris de 1856 ne saurait plus être envisagée dans une guerre aérienne.

Les risques encourus par rapport aux chances de profit sont de telle importance qu'il est fort peu probable qu'une telle opération sera tentée par des particuliers.

Mais les aéronefs privés peuvent fort bien, comme les navires de commerce, être incorporés dans la flotte aérienne militaire. Ils seraient traités comme les appareils appartenant à celle-ci.

La condition exigée est que ledit aéronef passe sous le contrôle et l'autorité directe de l'autorité militaire, c'est-à-dire qu'il ait un Commandant et un équipage militaires et qu'il reçoive les marques d'un aéronef militaire.

Cette transformation peut être faite sur le territoire national ou en haute mer.

La même question avait été posée en 1907 à La Haye, au sujet de la transformation des navires de commerce, et là, il avait été décidé que le lieu de la transformation restait hors de cause.

En 1922, la Commission des Juristes de La Haye a été plus formelle et a proposé, malgré l'opinion contraire de la délégation française, que la transformation devait être effectuée dans la juridiction de l'Etat belligérant et non en haute mer (art. 9).

A notre avis, la transformation de l'aéronef privé en aéronef militaire reste soumise aux conditions de la Convention VII relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre et l'opinion émise par la Délégation japonaise à La Haye en 1922, malgré l'appui qu'elle a trouvé près des Américains et des Italiens, ne saurait prévaloir définitivement.

Il nous semble en effet n'y avoir aucune raison valable pour interdire cette opération en haute mer. La souveraineté d'un Etat, reconnue en haute mer, doit être aussi absolue en ce qui concerne la guerre aérienne qu'en ce qui concerne la guerre maritime.

D'ailleurs, que signifierait cette règle dans le cas où la transformation de l'avion se ferait à bord d'un navire de

guerre ou commissionné par l'Etat, c'est-à-dire dans la juridiction de cet Etat?

En vertu de la fiction d'exterritorialité, ce dernier ne constitue-t-il pas partout où il se trouve un fragment du territoire national où la transformation peut toujours s'exercer?

C'est ce qui se présentera d'ailleurs dans la pratique de sorte que la règle tomberait vite en désuétude.

Cependant, il faut admettre qu'une telle règle eût été fort avantageuse pour un pays comme le Japon, comme l'Amérique et en général pour tout pays insulaire auquel l'interdiction d'un acte de guerre en haute mer apporte une sécurité considérable en limitant le théâtre de ces actes aux eaux territoriales, c'est-à-dire à une zone où la surveillance est facile ou en l'obligeant à ne les effectuer que très loin du théâtre des hostilités.

Quant à la transformation inverse, elle est peu probable; on ne peut guère l'envisager que s'il s'agit pour un belligérant de survoler un Etat neutre, mais alors son équipage doit être changé, ses marques également, son armement supprimé, son équipement modifié.

On ne peut dire toutefois que cette opération est impossible matériellement.

L'aéronef militaire s'étant posé sur un bâtiment marchand en haute mer peut être dépouillé là de son caractère militaire, y trouver un équipage civil, recevoir de nouveaux papiers, des marques d'immatriculation, les notifier même par T. S. F., enfin, effectuer ces diverses opérations dans des conditions de régularité suffisantes pour que rien ne fasse obstacle à sa reconnaissance. Mais nous ne voyons pas le mobile d'une telle opération qui par suite paraît bien improbable.

Bien entendu, un tel aéronef ne saurait, par la suite, être transformé de nouveau en aéronef militaire.

*

**

Equipages. — Pour se voir attribuer la qualité de combattants, les équipages des aéronefs militaires doivent être militaires et placés sous le commandement d'un militaire; tout leur personnel devra, sinon être en uniforme, du moins porter un signe distinctif permettant de reconnaître à distance sa qualité pour le cas de séparation d'avec l'appareil (art. 14 et 15).

La prétention émise par Bismarck en 1870 de traiter

les aéronautes comme espions a été vite abandonnée. Pendant la dernière guerre, tous les équipages des aéronefs capturés ont été traités en prisonniers de guerre, même lorsque s'attaquant à la population civile, ils effectuaient des raids sans aucun but militaire (Zeppelins en Angleterre).

La coutume est parfaitement établie sur ce point, tant que les aéronefs ou leurs équipages n'agissent pas clandestinement, ou sous de faux prétextes recueillent ou cherchent à recueillir en cours de vol des informations dans la juridiction belligérante ou dans la zone d'action d'un belligérant avec l'intention de les communiquer à la partie adverse, ceux-ci ne sauraient être traités que comme prisonniers de guerre.

On a ainsi bien caractérisé ce qui constitue l'espionnage (art. 27).

Dans le cas d'aéronefs publics non militaires remplissant des missions de police, de douane, des missions scientifiques ou humanitaires, les équipages doivent être munis de papiers établissant bien la nature de cette mission.

Capturés, leurs équipages doivent être traités en prisonniers de guerre.

Si ces aéronefs sont affectés exclusivement au service des passagers, ces derniers devront être relâchés à moins qu'ils ne soient au service de l'ennemi ou qu'ils soient ressortissants ennemis aptes au service militaire.

Aéronefs auxiliaires. — A côté des aéronefs militaires ou militarisés, il peut exister des aéronefs affectés à certains services auxiliaires, comme auprès de la flotte il existe des navires auxiliaires.

C'est ainsi qu'on peut envisager l'emploi d'aéronefs pour ravitailler en diverses circonstances, en carburant, en ingrédients, en pièces de rechange, etc., d'autres aéronefs.

On ne peut dire par suite que ces aéronefs sont des aéronefs militaires.

Ils ne sauraient donc prendre l'initiative d'une attaque, ils sont susceptibles de visite et de capture et doivent être traités comme des aéronefs privés à ce point de vue ; si on leur applique la même règle qu'aux navires auxiliaires, ils seraient considérés comme navires de guerre seulement en ce qui concerne l'usage de l'atmosphère neutre. Cet usage par suite leur serait interdit si la règle de l'art. 40 était adoptée.

Cet emploi d'aéronefs auxiliaires ne sera peut-être pas de pratique courante d'ici longtemps, mais cependant cette éventualité doit être envisagée.

II. DES RAPPORTS DES BELLIGÉRANTS ENTRE EUX DES MOYENS DE NUIRE A L'ENNEMI

L'article 22 de la Convention IV de La Haye 1907 spécifie que les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

L'article 23 rappelle la prohibition établie par des Conventions spéciales.

Il est fait ainsi allusion à la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 ; or, pendant la dernière guerre, pour se rendre compte de l'efficacité du tir, on fut obligé d'employer des balles traçantes contre les avions et pour attaquer les plus légers que l'air, des balles incendiaires furent lancées contre eux dans le but de mettre le feu aux gaz.

C'était là une dérogation à la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 interdisant l'emploi de projectiles explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables et d'un poids inférieur à 400 grammes.

Il est vrai qu'on pouvait, comme le proposait le texte anglais de La Haye, restreindre l'emploi de ceux-ci aux avions et aux ballons, mais la nécessité d'avoir des armes et des munitions différentes pour chaque cas, la difficulté de passer en plein vol de l'emploi d'un projectile à l'autre suivant l'objectif en présence ont fait renoncer à cette suggestion.

Pouvait-on en effet concevoir qu'un avion attaquant un ballon avec des balles incendiaires ou un autre avion avec des balles traçantes pût riposter en temps utile avec des munitions ordinaires contre une attaque effectuée contre lui par des troupes ?

La proposition anglaise ne fut donc pas adoptée à La Haye et l'article suivant fut rédigé :

« L'emploi de projectiles traçants incendiaires ou explosifs par ou contre un aéronef n'est pas interdit.

« Cette disposition s'applique également aux Etats qui sont parties à la déclaration de Saint-Petersbourg et à ceux qui ne le sont pas. »

Remarquons toutefois que cette Déclaration ne cesse pas d'être en vigueur de façon générale en ce qui concerne la guerre sur terre et la guerre sur mer, mais l'usage de ces projectiles est reconnu légitime dans le combat entre aéronefs, ou dans le combat d'aéronefs contre des forces de ter-

re ou de mer ou enfin dans le combat des forces de terre ou de mer contre des aéronefs.

*
**

La guerre, a-t-il été posé en principe, devait pour être légitime ne pas présenter pour les particuliers et la propriété privée plus de danger que la guerre sur terre ou la guerre sur mer.

Par suite, les interdictions envisagées dans les Conventions relatives à ces deux genres de guerre doivent en principe être appliquées à la guerre aérienne ou tout au moins adaptées à son caractère spécial.

Un aéronaute, dit Spaight (1), est un soldat ou un marin aussi bien qu'un praticien de l'air. En tout ce qui concerne sa première qualité, il est tenu par les mêmes règlements que tout autre membre des forces armées.

On ne saurait par suite, dans la guerre aérienne, employer le poison ou les armes empoisonnées, ainsi que les armes projectiles ou matières propres à causer des maux superflus.

L'emploi des gaz asphyxiants, du poison, a été de pratique courante pendant la dernière guerre de la part des Empires Centraux, en particulier les aéronefs bombardant les localités ennemies ont fait usage d'engins dont la composition intérieure a pu être déterminée. C'est ainsi qu'on a reconnu dans les bombes la présence de phosphore blanc et d'autres substances destinées à dégager des gaz délétères et asphyxiants.

L'Allemagne a essayé de démontrer qu'en l'espèce, elle ne violait pas la déclaration de La Haye de 1899, car cette déclaration ne défend que l'usage des projectiles ayant pour but unique l'émission des gaz, ce qui n'était pas le cas des engins lancés par eux.

L'argument est de mauvaise foi, les délégués de 1899 ont surtout cherché à éviter l'emploi des gaz; le seul véhicule possible à ce moment paraissant en être le projectile, ils ne pouvaient prévoir d'autres moyens alors que le but évident était d'éviter avant tout les souffrances atroces et inutiles que peut causer l'emploi de tels procédés.

Mais les Allemands, dans leurs essais de justifications, ont prétendu ainsi « épargner des souffrances à leurs adversaires ».

(1) Aircraft in war, page 101.

En réalité, ils cherchaient surtout par les moyens atroces de conduire la guerre, à les frapper de terreur et à les amener à se soumettre.

L'emploi des gaz asphyxiants et délétères a soulevé de telles réprobations que la Conférence de Washington de 1921-1922 ne pouvait se dispenser d'en proposer l'interdiction de nouveau.

La Sous-Commission des gaz asphyxiants avait déclaré dans son rapport (1) qu'il était impossible d'interdire ou de restreindre ou de contrôler les recherches pouvant amener la découverte de nouveaux gaz de combat, parce que ces gaz étaient employés en temps de paix pour des usages industriels; que le mieux était d'interdire entièrement l'emploi des gaz contre les non combattants, mais qu'il était impossible d'en limiter l'emploi contre les forces ennemies. Les opinions enfin étaient partagées sur la légitimité d'un tel procédé.

La Commission de limitation des armements étudia ce rapport dans sa séance du 7 janvier 1922 et adopta à l'unanimité la résolution suivante de M. E. Root (2) :

« L'emploi en temps de guerre des gaz asphyxiants, « toxiques ou similaires ainsi que de leurs liquides, matières « ou procédés analogues ayant été condamné à juste titre par « l'opinion universelle du monde civilisé et l'interdiction « de cet emploi ayant été formulée dans des traités auxquels « le plus grand nombre de Puissances civilisées sont parties; »

« Dans le dessin de faire universellement reconnaître « comme incorporée au droit des gens cette interdiction qui « s'impose également à la conscience et à la pratique des « nations, les Puissances signataires déclarent reconnaître « cette prohibition, conviennent de se considérer comme « liées entre elles à cet égard et invitent toutes les autres « nations civilisées à adhérer au présent accord. »

Cette résolution a été insérée dans le Traité II — où elle forme l'art. V. Nous savons que seul le Traité I a été ratifié par le Gouvernement français.

Il est bon d'ajouter que le représentant anglais fit remarquer que cette résolution n'était que l'affirmation renouvelée des principes reconnus du droit international; mais

(1) Conférence sur la limitation des armements. Sous-Commission. Washington, novembre 1921, février 1922, page 29.

(2) Conférence sur la limitation des armements, page 744 et suivantes.

la reconnaissance comme loi internationale et sans qu'une sanction ait été ajoutée en cas de non observation de cette résolution ne peut empêcher aucune nation de prendre les dispositions nécessaires pour se protéger ou faire face avec succès à l'attaque d'une autre nation sans scrupules qui emploierait ces moyens défendus.

*

**

En ce qui concerne le poison, le Général von Bernhardi avait préconisé dans son livre « La guerre d'aujourd'hui » l'emploi en aéronefs de gaz empoisonnés pour obtenir des résultats « d'une rare intensité ».

Cette suggestion ne paraît pas avoir été suivie de façon aussi courante que l'emploi des gaz asphyxiants.

Par contre, nombreux sont les exemples de jouets explosifs, de bombes empoisonnées, contaminées ou remplies de germes de maladies infectieuses lancés par les aéronefs allemands (1).

Devant des pratiques aussi sauvages, le mieux que l'on puisse dire, c'est que la coutume des nations civilisées a toujours considéré comme acte de lâcheté et comme procédé indigne d'hommes d'honneur une telle façon d'agir et en particulier celui d'empoisonner son ennemi.

*

**

L'Aéronautique a fait usage également dans la grande guerre de bombes incendiaires, de torpilles à ailettes, de bombes à shrapnells, de fléchettes.

Ces engins sont admis pour la plupart dans la guerre terrestre et maritime où ils causent des dégâts au moins égaux à ceux qu'ils produisent employés de haut des airs. leurs blessures ne sont pas plus cruelles et ne causent pas plus de souffrances que celles produites par les divers obus et projectiles lancés par l'artillerie de terre ou de mer.

Le paragraphe C du même article défend de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion.

La coutume sur terre et sur mer exige que la reddition soit manifestée par un geste (lever les bras, amener le pavillon...), il ne saurait en être de même pour un aéronef dont les marques de nationalité sont immuables ou

(1) Le droit des gens et la guerre de 1914-1918. Merignhac et Lemonon, page 170, tome 1.

intangibles et dont la rapidité de vol rend tous gestes incompréhensibles ou impossibles; le seul acte qui ne puisse laisser aucun doute, c'est la cessation de vol, tout aéronef, qui, au cours d'une lutte ou après sommation, cherche à atterrir ou amerrir doit être respecté jusqu'au moment où après le vol, son équipage pourra faire les signes habituels de reddition admis dans la guerre sur terre ou sur mer.

Mais, en cours de vol, un accident peut très bien obliger l'équipage d'un aéronef à cesser la lutte et à rechercher dans l'abandon de l'appareil une sécurité que le séjour sur ce dernier ne présente plus.

C'est ainsi que l'on peut quitter un appareil désemparé avec des parachutes ou tout autre moyen analogue.

Par suite, doit être interdit le tir contre le personnel en cours de descente des aéronefs dans ces conditions.

Une fois posé à terre, ou dans des embarcations s'il s'agit d'aéronefs amerris, les règles ordinaires s'imposent vis-à-vis de ce personnel.

*

**

L'article 24 de la même Convention autorise les ruses de guerre et l'emploi de moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain.

Par ruse de guerre, il faut entendre les actes qu'on ne saurait qualifier d'actes de perfidie, la Délégation britannique dans l'article B de son projet indique comme ne rentrant pas dans les ruses de guerre: l'usurpation de la qualité de neutre, l'abus des insignes distinctifs pour cacher le caractère militaire d'un aéronef ou, au contraire, la dissimulation intentionnelle des mêmes insignes dans le même but.

*

**

Aux moyens nécessaires pour se procurer des renseignements, et qui sont licites, il faut également ajouter la propagation des faux renseignements.

De tout temps, il a été constaté que la propagation des nouvelles avait la plus grande influence sur le moral des belligérants. Aussi chacun d'eux s'ingéniait-il à tromper son adversaire et à lui faire parvenir les nouvelles qu'il croit être pour lui les plus démoralisantes et les plus capables d'amollir ses facultés de résistance.

L'aéronautique est un excellent moyen de propagande que ne sauraient arrêter les barrières les plus serrées aux frontières de terre et de mer.

Il est donc logique de s'en servir et de ne pas faire plus grief aux équipages d'aéronefs de la mission qu'ils remplissent qu'aux télégraphistes qui inondent l'atmosphère de leurs radios fantaisistes ou qu'aux occupants des tranchées qui affichent à l'adresse de leurs vis-à-vis les nouvelles été contesté dans la dernière guerre, il a paru préférable à vraies ou fausses dans l'unique but de les influencer.

Pour éviter toute incertitude à ce sujet, ce droit ayant été contesté dans la dernière guerre, il a paru préférable à la Commission des juristes d'explicitier cet articles 24 de la Convention IV en ajoutant à son projet de rédaction l'article 21 suivant :

« L'usage d'aéronefs dans un but de propagande ne sera pas considéré comme un moyen de guerre illicite. »

« Les membres de l'équipage de tels aéronefs ne pourront être privés de leurs droits comme prisonniers de guerre pour le motif qu'ils ont accompli un tel acte. »

Bien entendu, si cette propagande poussait au crime, à la violence ou à tout autre délit de droit commun, la même immunité ne saurait en couvrir les auteurs.

*
**

Des prisonniers de guerre. — Le personnel des aéronefs fait prisonnier de guerre ne saurait être traité autrement que d'après les règles de la Convention IV de La Haye 1907, ces règles ne sont pas d'ailleurs spéciales à la guerre sur terre et sont également applicables à la guerre sur mer. Il en est par suite de même dans la guerre aérienne.

Des parlementaires. — La même Convention traite des parlementaires.

Il est très possible que la voie aérienne soit employée pour transporter lesdits parlementaires; elle est même tout indiquée en cas d'obstruction, mines, dans les opérations navales.

Il ne peut y avoir par suite qu'une transposition des règles admises en pareil situation dans la guerre sur terre.

Il est probable que l'usage du pavillon blanc sera impossible, l'aéronef qui recevra une telle mission sera donc annoncé dans des conditions telles qu'une méprise ne pourra avoir lieu.

Une entente préalable est par suite nécessaire, elle sera facile avec les communications par T.S.F.

Les immunités habituelles couvriront l'équipage de l'aé-

ronef et les personnes autorisées à accompagner le parlementaire s'il n'est constaté de leur part aucun abus.

Des malades et des blessés. — Les dispositions des Conventions de Genève de 1906 et de la Convention X de La Haye 1907 sont évidemment applicables à la guerre aérienne.

Sur terre, des aéronefs pourront être équipés en ambulances aériennes accompagnant les armées en campagne, ce seront alors de véritables formations sanitaires mobiles rentrant dans le cas prévu à Genève en 1906.

L'Aéronautique sanitaire a quelque peu été employée pendant la grande guerre, bien que son rôle ait été senti auparavant.

Elle s'est développée après la guerre, soit dans le Levant en Silésie, soit surtout au Maroc. Son rôle est tout indiqué dans les régions dépourvues de routes et de pistes utilisables par les autres modes de transport.

Sur mer, ses appareils pourront porter secours également aux naufragés, on peut donc les assimiler à des navires hôpitaux.

L'assimilation des aéronefs sanitaires aux bâtiments-hôpitaux vient de suite à l'esprit.

A notre avis, d'ailleurs, sur terre et sur mer, ces aéronefs ne peuvent être que des instruments de transport ou de sauvetage, dont il faut prévoir l'atterrissage forcé en pays neutre.

En outre, même sur leur propre territoire, les ambulances aériennes peuvent se trouver en contact avec des aéronefs ennemis.

La Convention de 1906 ne prévoit pas ces éventualités fréquentes cependant dans la guerre sur mer.

Par suite, nous estimons que c'est plutôt de la Convention X de La Haye 1907 que devra s'inspirer en cette matière la réglementation définitive sur les tirs de la guerre aérienne.

C'est ainsi que l'emblème de la Croix Rouge ne sera pas suffisant. Si l'aéronef doit, en outre, porter ses marques distinctives normales, il y aura certainement confusion.

Il vaut mieux adopter la marque des navires-hôpitaux, c'est-à-dire bande longitudinale verte ou rouge sur fond blanc, couleurs éminemment reconnaissables de fort loin et ne prêtant guère à méprise.

Mais, pour bénéficier des mêmes immunités que les navires-hôpitaux, les aéronefs sanitaires, qu'ils soient publics

ou privés, devront se soumettre aux mêmes obligations, c'est-à-dire être signalés en temps opportun aux belligérants, n'être utilisés pour aucun but militaire, se soumettre au droit de visite et de contrôle des belligérants, obéir à leurs injonctions. Convention X de La Haye 1907.

Espionnage. — Nous avons indiqué, page 62 plus haut, quelles étaient les caractéristiques de l'espionnage, elles sont identiques dans la guerre aérienne à celles fixées par l'art. 29 de la Convention IV ; par suite, hors de l'aéronef, l'équipage et les passagers restent soumis à ce point de vue aux règles de ladite Convention (Art. 28 du projet de La Haye).

Fonctionnaires, personnalités diverses ennemies. — La voie aérienne peut être utilisée par des fonctionnaires, de hautes personnalités, des envoyés de l'Etat belligérant. Bien que civils et n'étant pas susceptibles par leur âge de prendre du service militaire, la mission de ces envoyés peut être d'une grande importance.

Leur situation individuelle même peut avoir une influence considérable sur la continuation de la lutte. Il importe donc à l'ennemi de s'assurer de leur personne et de les faire prisonniers de guerre ou de les retenir le temps nécessaire.

La question ne fait pas de doute s'ils prennent passage sur un aéronef militaire public ennemi capturé.

Ils n'ont, en effet, aucune raison de se trouver sur un tel appareil.

Sur un aéronef privé ennemi ou neutre, ils seront également faits prisonniers de guerre (art. 38 du projet de La Haye) et retenus pendant le temps jugé nécessaire.

Aéronefs présents sur le territoire ennemi à l'ouverture des hostilités. — Le cas ne s'est pas produit pendant la grande guerre, mais, avec l'intensification de la locomotion aérienne, il doit être envisagé pour l'avenir.

Dans la guerre maritime, les navires de commerce ennemis pouvaient avoir la liberté de partir et même recevoir un laisser-passer pour se rendre à destination.

Il pouvait même être accordé pour ce libre départ un délai passé lequel la saisie était possible avec restitution ou indemnité à la fin des hostilités.

C'était là un procédé conforme au vœu émis par la Convention VI de La Haye (1907).

La France et l'Angleterre se sont conformées en 1914 au desideratum exprimé dans cette Convention.

En ce qui concerne les aéronefs, il semble que cette règle ne puisse être suivie, l'aéronef sera confisqué (Art. 32).

L'ignorance de l'état de guerre ne peut être alléguée pour un aéronef arrivant en vue d'obtenir cette liberté de départ. La rapidité de son vol, son approvisionnement limité de carburant ne leur permet que des vols de peu de durée, l'usage de la T. S. F. rend peu admissible, a-t-on dit à La Haye (1922), une telle allégation.

Pour un dirigeable qui reste plusieurs jours en l'air, assez loin généralement de son territoire, le traitement ainsi infligé paraît excessif par rapport à celui que subira un navire dont l'absence pourra être moindre et qui n'en bénéficiera pas moins des dispositions de la Convention VI.

Mais l'aéronef, il est vrai, est un véhicule qui, plus encore qu'un navire de commerce, peut être transformé rapidement en aéronef de guerre ; il est juste que le belligérant se prémunisse contre ce danger, et, pour y parer, prononce immédiatement la confiscation.

Des aéronefs belligérants non militaires. — Afin de n'être pas gênés dans leurs opérations et pour éviter toute méprise, il est indispensable que les aéronefs non militaires obéissent aux injonctions des belligérants.

Ces derniers pourront donc leur prescrire de s'éloigner, de suivre une route déterminée et même de se poser si les circonstances l'exigent ou si des belligérants ennemis sont en vue.

III. DES RAPPORTS ENTRE LES BELLIGÉRANTS ET LES NEUTRES

Les relations entre les belligérants et les neutres ont fait l'objet des Conventions XIII (guerre maritime) et V (guerre sur terre) de La Haye 1907.

C'est donc dans ces deux textes que nous trouverons les règles à suivre dans la guerre aérienne.

Par suite, les principes essentiels sont les mêmes.

Surgit aussitôt la question fort importante du survol du territoire neutre.

Voyons quelle a été la doctrine à ce point de vue.

Les avis ont été très partagés, car, suivant que l'on admettait en cela l'assimilation de la guerre aérienne à la guerre maritime ou à la guerre sur terre, les règles proposées étaient différentes.

Il est évident qu'un belligérant qui pénètre en juridiction neutre se met à l'abri de son adversaire. Il augmente ainsi sa capacité de résistance au détriment de celui-ci.

Il est vrai qu'il est loisible à ce dernier de profiter du même avantage.

D'un autre côté, le survol d'un territoire neutre permet à l'aéronef belligérant d'accéder chez l'ennemi par une zone probablement moins bien défendue, moins bien gardée et d'éviter la ligne de combat toujours dangereuse à franchir.

Enfin, des aéronefs survolant le territoire neutre peuvent y être poursuivis par leurs adversaires et se livrer à des actes d'hostilité entre eux.

Les neutres ne peuvent tolérer pareilles éventualités.

Il est donc de l'intérêt commun aux neutres et aux belligérants d'interdire ce vol.

*

**

Pendant la guerre de 1914, c'est la règle qui fut imposée par la Suisse qui, dès l'ouverture des hostilités, déclara qu'elle s'opposerait par la force au passage des aéronefs belligérants. Pour elle, en effet, il s'agissait d'empêcher ceux-ci de se servir de son atmosphère pour prendre des informations sur la situation réciproque de leurs forces.

Le Gouvernement néerlandais établit la même prescription à la suite des nombreux survols de son territoire par les Zeppelins allant en Angleterre ou en revenant.

Il en fut de même pour le Danemark, pour la Suède et la Norvège. La prohibition fut même étendue au passage des navires belligérants.

Ceux-ci n'élevèrent aucune protestation contre cette interdiction et même des excuses furent adressées des deux côtés aux neutres lorsque des transgressions, fort rares il faut le dire, du côté des Alliés, furent constatées.

Cependant, sur mer, des dirigeables et des hydroplanes circulèrent dans les eaux espagnoles pour la protection des convois de navires marchands sans protestation de la part des autorités territoriales.

*

**

Le projet de code des lois de la guerre élaboré à Washington en 1921 assimilait en temps de guerre les aéronefs publics aux navires publics, mais, à La Haye, en 1922, il n'en était plus question.

La Commission des juristes prenant acte des enseignements donnés par la guerre déclara (art. 39) que les belligérants doivent avant tout respecter les droits souverains des puissances neutres et s'abstenir dans la juridiction de ces Etats de tout acte qu'il est du devoir de ceux-ci d'empêcher.

Aux actes d'hostilité proprement dits, il faut ajouter l'usage de l'atmosphère neutre pour y prendre des renseignements ou transmettre des observations sur l'autre belligérant, l'usage des eaux territoriales pour y exercer le droit de visite.

L'article 40 du même projet interdit à l'aéronef belligérant de pénétrer dans la juridiction d'un Etat neutre.

Dans la guerre sur terre, cette prohibition se comprend.

Le passage même en temps de paix d'une troupe armée quelle que soit sa cohésion, quelle que soit sa discipline, occasionne toujours, ne serait-ce que par sa simple circulation, un certain trouble que les neutres sont libres de ne pas tolérer sur leur territoire. A fortiori, en temps de guerre, il en sera de même.

Mais, cependant, le survol présente-t-il le même caractère. En temps de paix, il est autorisé pour les aéronefs civils et même pour les militaires dans les conditions fixées par la Convention d'octobre 1919.

Enfin, dans la guerre sur mer ou tout au moins dans le survol des eaux territoriales neutres, les conditions ne sont pas les mêmes que sur terre.

*

**

Les combats entre belligérants dans les eaux territoriales ont été plutôt rares; jamais la perspective d'une lutte entre ces derniers dans ces eaux n'a fait envisager l'interdiction de leur usage; si certains neutres, comme on l'a dit plus haut ont défendu pendant la dernière guerre le passage des navires belligérants, c'est qu'il s'agissait surtout d'arrêter les sous-marins dont les actes d'hostilité contraires à la neutralité ne se comptaient plus, ou de faire acte de neutralité bienveillante à l'égard de belligérants auxquels allaient leurs sympathies.

Il n'y a pas de raison pour que les équipages des aéronefs se montrent dans les airs moins soucieux de l'observance des règles de neutralité que les équipages des navires de guerre dans les eaux territoriales.

D'ailleurs, si la règle ainsi posée se comprend dans les opérations sur terre entre belligérants à territoires limitrophes, qu'advient-il si l'on est obligé d'user de la mer pour entrer en contact avec l'adversaire (France et Russie par exemple).

C'est qu'une telle interdiction sera prohibitive pour les opérations aériennes dans les conditions normales.

De sorte que nous eussions préféré voir appliquer aux aéronefs opérant sur terre la règle de l'art. 40 proposée par la Commission des Juristes et laisser néanmoins aux aéronefs la faculté de survol des eaux territoriales neutres et de séjour dans ces eaux dans les mêmes conditions qu'aux navires de guerre, c'est-à-dire en limitant le nombre des aéronefs et la durée de leur séjour. (1)

L'interdiction du survol du territoire neutre généralisée simplifiée, il est vrai, considérablement les relations entre belligérants et neutres, car, dans ce cas, il n'y a plus à considérer pour quelque motif que ce soit l'usage de l'atmosphère ni du territoire neutre.

Comme conséquence de cet article 40, c'est la séquestration de l'appareil et l'internement de l'équipage en cas d'atterrissage ou d'amerrissage volontaire ou forcé.

Aéronefs prévus neutres. — Si les belligérants sont autorisés à écarter les aéronefs nationaux du théâtre des opérations, il n'en saurait être différemment des aéronefs neutres contre les indiscretions desquels il est légitime de prendre toutes précautions.

Eux aussi peuvent donc recevoir l'ordre de s'écarter ou même de ne pas passer sous peine de voir s'ouvrir le feu contre eux (art. 30).

De même, volant dans l'atmosphère d'un belligérant et avertis de l'approche d'aéronefs militaires adverses, s'ils n'atterrissent pas, ils s'exposent à la même sanction (art. 35).

Du droit d'angarie. — Le développement de la navigation aérienne peut également amener les Etats belligérants à user du droit d'angarie, c'est-à-dire du droit de réquisition des aéronefs neutres qui se trouvent sur leur territoire.

Le procédé était admis dans la guerre maritime. Il a pu donner lieu à des abus qui l'ont fait tomber en désué-

(1) Projet de Fauchille.

tude ou qui ont suscité des discussions doctrinales sur sa légitimité.

De nombreux traités de commerce ont admis ce droit sans même le restreindre au cas de nécessité (1).

Le droit existe par suite, de nombreux précédents assez récents l'ont confirmé.

En vertu de sa souveraineté territoriale, l'Etat dans les ports duquel se trouvent des navires étrangers a compétence pour les réquisitionner, sous réserve de certaines modalités analogues à celles prévues par l'art. 19 de la Convention V de La Haye 1907 pour la réquisition du matériel de chemin de fer.

Il en est de même des aéronefs neutres qui ne sauraient être traités différemment.

Aux termes de l'article précité, les neutres auraient également le droit de réquisition, dans les mêmes conditions, du matériel belligérant.

En territoire ennemi occupé, les droits du belligérant sont les mêmes à ce point de vue. L'article 53 de la Convention IV de La Haye 1907 prévoit la saisie de tous moyens affectés sur mer, sur terre et dans les airs au transport des personnes et des choses, il est par suite régulier d'y comprendre les aéronefs.

Il est vrai qu'il s'agit là de la propriété ennemie; mais en vertu du principe de souveraineté territoriale que l'Etat belligérant peut appliquer, la Commission des Juristes de La Haye a formulé la règle suivante (art. 31) :

« Conformément aux principes de l'article 53 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, les aéronefs privés neutres trouvés à l'entrée en « juridiction ennemie par une force d'occupation belligé-
« rante peuvent être réquisitionnés sauf paiement d'une
« complète indemnité. »

Les neutres, étrangers à la guerre, n'ont pas à attendre la conclusion de la paix pour recevoir cette indemnité.

IV. DES OBLIGATIONS DES NEUTRES

La première et la plus générale de toutes les obligations des neutres est la règle d'impartialité complète et absolue

(1) La réquisition des navires allemands en Portugal. Basdevant, R.G.D.I.P., tome 23, 1916, page 278.

dans leurs relations avec les belligérants et d'abstention dans les opérations de ceux-ci.

L'adoption de la règle édictée par l'art. 40 du projet de la Commission des Juristes de La Haye (1922), en simplifiant, comme nous l'avons dit plus haut, les rapports des belligérants et des neutres, produit également des effets analogues dans les obligations des neutres.

Cependant, les Gouvernements neutres n'en restent pas moins tenus d'user des moyens dont ils disposent pour empêcher l'entrée dans leur juridiction des aéronefs militaires belligérants, pour les contraindre à amerrir ou atterrir s'ils y pénètrent ainsi que pour interner les équipages et les passagers, sans que ces mesures puissent être considérées comme des actes hostiles de leur part (art. 42-48).

Ils doivent également empêcher les observations aériennes, faites dans leur juridiction, des mouvements, opérations ou travaux de défense d'un belligérant dans le but de renseigner l'adversaire (art. 47).

*
**

Mais si l'Etat neutre n'emploie pas ces moyens pour forcer le belligérant à obéir à ces règles, qu'advient-il?

C'est que des actes contraires à la neutralité s'étant produits en faveur d'un des belligérants, l'autre pourra se prévaloir de cette manière d'agir pour faire de son côté tous actes analogues ou élever des protestations.

Ainsi, lors de la guerre de sécession, les Etats-Unis ont réclamé contre la conduite de l'Angleterre que l'arbitrage de Washington (8 mai 1871) a condamnée à une forte amende.

Le Japon a réclamé également pendant la guerre Russo-Japonaise contre le séjour et le ravitaillement de la flotte russe dans les eaux françaises.

Le croiseur allemand « Dresden, » que les autorités chiliennes n'avaient pas interné à Juan-Fernandez, a été détruit dans les eaux de cette île par une escadre anglaise (mars 1915).

De même, le Conseil des prises a validé la capture dans les eaux grecques par les Alliés de navires allemands ou austro-allemands qui s'étaient réfugiés en septembre 1916 au Pirée, parce que ceux-ci avaient utilisé les ports grecs comme base de ravitaillement ou les eaux grecques comme théâtre des hostilités.

D'après la Convention XIII de La Haye (1907), une puissance neutre ne peut remettre à une puissance belligérante des vaisseaux de guerre, des munitions ou du matériel de guerre quelconque.

Mais il est admis par la même Convention, ainsi que par la Convention V que les particuliers peuvent se livrer à de telles opérations et que la puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher ce trafic.

Deux précédents, fort importants, peuvent être invoqués à ce sujet.

Le premier date de la guerre italo-turque, le Gouvernement italien voulut saisir un aéroplane embarqué sur un vapeur français à destination de la Tunisie sous prétexte qu'il était destiné aux Turcs. Le Gouvernement français répliqua (janvier 1912) que les aéroplanes étaient considérés comme munitions de guerre, que les Gouvernements neutres n'étaient pas tenus d'en interdire la sortie (1).

Le second s'est produit dans la grande guerre.

Les Allemands réclamèrent (janvier 1915) contre la commande et la livraison d'hydravions faite aux Etats-Unis par des industriels américains au Gouvernement anglais et à la Russie. Ces appareils, disaient-ils, devaient être considérés comme des vaisseaux de guerre tombant sous le coup de l'art. 8 de la Convention XIII de La Haye 1907.

Le Secrétaire d'Etat américain, Mr. Bryan, contesta l'assimilation d'abord et déclara ensuite que les Allemands eux-mêmes considéraient comme objet de contrebande conditionnelle les appareils aériens et que, pour cette contrebande, aucun traitement spécial n'avait été stipulé dans les traités signés par les Etats-Unis ou dans ceux auxquels cet Etat avait donné son adhésion.

Il faut remarquer d'ailleurs, ainsi que nous l'avons dit plus haut en ce qui concerne la réponse américaine que les appareils étaient transportés par voie de mer comme matériel de guerre envoyés à des particuliers dans le premier cas et par des particuliers dans les deux cas. Ils ne prenaient pas leur vol de la côte américaine, par suite, ils rentraient plutôt dans la catégorie des armes, munitions de guerre et de tout ce qui est nécessaire à l'armée et aux flottes des belligérants dont la puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un des belligérants (art. 7 de la Convention XIII).

(1) Revue générale droit intern. public, 1915, tome 22.

La situation eût été différente si les appareils avaient pris leur vol soit du territoire français, soit du territoire américain.

On eût pu dire alors que le territoire neutre avait servi de base d'opérations pour l'un des belligérants, ce qui est interdit par la Convention XIII, art. 5.

*
**

A La Haye, en 1922-1923, la délégation britannique proposa l'interdiction pour l'Etat neutre de laisser partir un aéronef assemblé, lorsque ce dernier devait participer aux opérations de guerre.

La délégation française fit valoir que la vente d'aéronefs par les particuliers était analogue à la vente de matériel de guerre, artillerie, etc..., qu'il n'y avait pas lieu, par suite de l'interdire. Puis, enfin, que le transport de cet aéronef par la voie de terre ou de mer étant admis, il était illogique d'interdire son départ par la voie des airs.

Il en résulta l'adoption de la règle suivante (art. 45).

« Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte d'un belligérant d'aéronefs, de pièces détachées ou de matériel, fournitures ou munitions pour aéronefs. »

Mais, pour respecter les termes de l'art. 5 de la Convention XIII de La Haye 1907 et empêcher par suite un belligérant d'user du territoire neutre comme point de départ d'opérations de guerre, elle rédigea ainsi l'article 45 suivant.

Un Gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour :

1° Empêcher le départ de sa juridiction d'un aéronef en état de perpétrer une attaque ou porteur ou accompagné d'appareils ou de matériel dont le montage ou l'utilisation lui permettrait de perpétrer une attaque s'il existe des raisons de croire que cet aéronef est destiné à être utilisé contre une puissance belligérante.

2° Empêcher le départ d'un aéronef dont l'équipage comprend un membre quelconque des forces combattantes des belligérants.

3° Empêcher l'exécution sur un aéronef de travaux destinés à en préparer le départ contrairement aux buts de cet article.

Lors du départ par la voie des airs de tout aéronef expédié par des personnes ou par des sociétés se trouvant en juridiction neutre à une puissance belligérante, le Gouvernement neutre doit prescrire pour ces aéronefs un itinéraire qui évite le voisinage des opérations militaires de l'autre belligérant et doit exiger toutes garanties nécessaires pour s'assurer que ces aéronefs suivent l'itinéraire prescrit.

De cette réglementation, il apparaît que toutes précautions sont prévues pour que la règle traditionnelle soit respectée.

L'itinéraire imposé évitera également l'observation aérienne.

Si l'aéronef était capable de perpétrer une attaque, c'est qu'il serait armé, c'est-à-dire serait un aéronef militaire. Comme tel, en vertu de l'art. 40 du même projet de la Commission des Juristes, il devrait être interné.

En ce qui concerne la fourniture de matériel de guerre par un Gouvernement neutre à une puissance belligérante, la Commission des Juristes étendit la règle aux pièces détachées et interdit la fourniture directe ou indirecte dans ces conditions d'aéronefs, de pièces détachées ou de matériel, fournitures, munitions pour aéronefs (art. 44).

*
**

Du principe posé de l'impartialité que doivent manifester constamment les neutres par rapport aux belligérants, il s'ensuit pour eux l'obligation de ne leur apporter aucune aide, de ne faire aucune opération à l'avantage de l'un d'eux.

Il en résulte le droit pour chacun de ceux-ci de surveiller en particulier les opérations commerciales et l'obligation pour les neutres de se soumettre aux prescriptions des belligérants que le droit de la guerre leur permet d'édicter.

Il s'agit là du droit de visite dont nous examinerons la procédure et les conditions d'exercice un peu plus loin.

V. ASSISTANCE HOSTILE

La Déclaration de Londres de 1909 énumère dans ses articles 45 et suivants les actes commis par les neutres en faveur de l'un des belligérants et qui peuvent être considérés par l'autre comme actes hostiles contraires à la neutralité et justifiant par suite la confiscation. Bien que d'une manière générale cette Déclaration n'ait pas été rati-

fiée et ait été dénoncée même par les Alliés dans ses termes généraux, elle n'en fournit pas moins une indication précieuse, sans que l'énumération en soit exclusive, sur des faits certainement répréhensibles au point de vue neutralité.

Ces faits transposés pour l'Aéronautique sont :

« Le transport des passagers individuels appartenant aux forces belligérantes, ou de personnes qui, au cours de vol, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi. »

Dans ce cas, les marchandises appartenant au propriétaire, si ce dernier ou le pilote ont eu connaissance de ces faits, sont sujettes à confiscation.

L'aéronef subirait le même sort que l'aéronef neutre transportant de la contrebande de guerre.

L'aéronef neutre serait passible de confiscation et du même traitement qu'un navire de commerce ennemi lorsqu'il prend une part directe aux hostilités :

— Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi ;

— Lorsqu'il est affrété par le Gouvernement ennemi ;

— Lorsqu'il est au cours du vol considéré comme exclusivement affecté, soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.

Ces faits rendent également passibles de confiscation les marchandises appartenant aux propriétaires du navire.

L'acte hostile le plus facile à commettre par l'aéronef est évidemment la communication à l'un des belligérants des faits, d'actes militaires ou de renseignements qu'il a pu prendre au cours de son vol.

Usage de la T. S. F. — Tout envoi de signaux et en particulier de sans fil destinés à renseigner l'ennemi et à l'aider dans ses opérations constitue un acte d'assistance hostile rendant le navire neutre susceptible de capture comme nous venons de le voir.

Les instructions sur l'application dans la Marine de guerre du droit international en temps de guerre de 1916 indiquaient dans leur article XV les règles à suivre pour les Commandants en cas d'une telle assistance reconnue par eux.

L'article 6 du projet de règles sur le contrôle de la radiotélégraphie en temps de guerre de la Commission des Juristes de La Haye prévoit également cette violation de neutralité et s'exprime ainsi :

La transmission radiotélégraphique par un aéronef ennemi ou neutre en haute-mer de renseignements militaires pour l'usage immédiat d'un belligérant sera considéré comme un acte hostile exposant l'aéronef à l'ouverture du feu sur lui.

Un aéronef neutre qui, se trouvant en haute mer, transmet une information destinée à un belligérant concernant les forces militaires ou les opérations militaires, sera sujet à capture.

Le tribunal des prises pourra en poursuivre la confiscation.

D'un autre côté, l'usage des messages radiotélégraphiques des aéronefs peut être une source de gêne pour le Commandant d'une force belligérante.

Il peut en résulter un brouillage de ses communications. — Un Commandant belligérant peut donc tenir à l'écart les aéronefs neutres ou leur imposer une période de silence dans la zone immédiate de ses opérations.

Aussi l'article 7 du même projet comporte-t-il les prescriptions suivantes :

Dans le cas où un Commandant belligérant estime que la présence dans le voisinage de sa force armée d'aéronefs munis d'appareils de radiotélégraphie où l'usage de ces installations est de nature à compromettre le succès des opérations dans lesquelles il est engagé, il peut ordonner aux aéronefs neutres en haute mer :

1° De changer leur route dans la mesure nécessaire ;

2° De s'abstenir de faire usage de leur appareil radiotélégraphique dans le voisinage immédiat de cette force.

Un aéronef neutre qui ne se conforme pas à ces injonctions s'expose à l'ouverture du feu. Il sera aussi sujet à capture et peut être confisqué si le Tribunal des prises considère que les circonstances le justifient.

CHAPITRE III

La surveillance du commerce dans la guerre aérienne

Commerce ennemi. — Le respect de la propriété privée est un axiome du droit de la guerre sur terre.

La propriété privée est inviolable, elle ne peut être confisquée (Art. 46 Convention IV de La Haye 1907).

Cependant l'art. 23 paragraphe g de la même Convention admet la destruction ou la saisie de propriétés ennemies, si cette destruction ou cette saisie est impérieusement commandée par les nécessités de la guerre.

C'est ce qui se produit lorsque la propriété privée peut servir de refuge à l'adversaire, et gêner les opérations ou lorsque les approvisionnements peuvent tomber entre ses mains. Souvent même les procédés de réquisition ou de contribution exagérée constituent une véritable spoliation.

Ce principe donc est souvent méconnu et inappliqué (1).

Dans la guerre sur mer, il n'en est plus de même, il s'agit d'arrêter le commerce de l'ennemi, de couper ses communications avec l'extérieur, d'affaiblir en un mot ses facultés de résistance.

Or, actuellement, la guerre n'est plus confinée exclusivement dans le domaine militaire. C'est aussi une lutte économique où celui qui possède les ressources les plus étendues, avec la force militaire nécessaire, peut faire durer sa résistance et peut amener son adversaire moins bien pourvu à se plier à sa volonté.

Chercher à tarir ces ressources est donc un moyen licite. Or, l'Aéronautique constitue un mode de transport, un mode de locomotion dont l'appoint peut n'être pas négligeable.

Si les communications terrestres ou maritimes d'un belligérant deviennent insuffisantes, il pourra songer à emprunter la voie de l'air pour les assurer en partie tout au moins.

Il est donc logique pour son adversaire de traiter l'aéro-

(1) Les lois actuelles de la guerre. Pillet, page 119.

nef ennemi privé comme il traite un navire marchand ennemi, c'est-à-dire de le capturer en toute circonstance (Art. 52).

Cette capture ne pourra s'effectuer que dans le domaine aérien ennemi ou dans le domaine aérien soumis à la juridiction du belligérant, ou enfin en haute mer.

Sont exempts de capture, comme dans la guerre maritime, les aéronefs chargés de missions scientifiques, humanitaires, etc... dont les marques auront été notifiées au préalable.

Chez l'ennemi, la capture ne peut être effectuée que si l'aéronef belligérant amène son adversaire en territoire placé sous la juridiction de l'Etat auquel lui-même appartient et où les opérations consécutives à la capture peuvent être exécutées.

*

**

Le navire marchand ennemi sera lui aussi sujet à capture. Du moment que la destruction du commerce ennemi est un procédé de guerre reconnu, que l'emploi de l'aéronautique est légitime, dans les opérations de guerre, la surveillance du commerce ennemi peut s'exercer avec des aéronefs.

A défaut de pratique coutumière, c'est à la doctrine qu'il faut faire appel pour examiner les modes d'exécution.

A Washington, le droit de visite et de perquisition d'un navire neutre et par suite d'un aéronef ou d'un navire marchand ennemi était accordé à l'aéronef belligérant (Art. 37. Annexe I).

Il en était de même dans le projet américain de La Haye (art. 37 Annexe II) et dans le projet anglais (art. 8 Annexe III).

Mais devant la Commission des Juristes, ce principe ne fut pas reconnu par toutes les délégations.

C'est ainsi que la délégation néerlandaise prétendit que l'aéronef, engin tout nouveau et d'un caractère absolument différent de celui d'un navire de guerre, ne pouvait exercer tous les droits de ce dernier en ce qui concerne particulièrement la surveillance du commerce.

L'aéronef, dit-elle, est complètement incapable d'exercer ce contrôle soumis d'après le droit des gens à une procédure inapplicable aux aéronefs.

En outre, ajoutait-elle, la tendance du droit international est d'accorder des immunités de plus en plus grandes à la propriété privée et non pas de les restreindre.

Pour ces raisons, elle ne put accepter les règles proposées et même présenta des réserves conformes à cette attitude dans toutes les discussions où elle prit part sur la surveillance du commerce par aéronef.

La majorité des Délégations ne crut pas devoir rejeter le principe cependant en ce qui concernait la visite et la capture subséquente de l'aéronef privé ennemi.

Mais en ce qui concernait le même acte vis-à-vis d'un navire de commerce, aucune proposition ne réunit la majorité.

La délégation américaine soutenait en effet que l'aéronef est dans l'impossibilité d'exercer la visite préalable, en envoyant du personnel à bord, que cette visite ne pourrait avoir lieu qu'en déroutant un navire marchand.

Par suite et comme il avait été décidé à Washington, ce déroutement ne pouvait se faire qu'après être monté à bord.

Si cette dernière opération était impraticable, le navire devait être laissé libre.

La délégation anglaise prétendant qu'il y avait analogie entre l'aéronef et le sous-marin réclamait le droit de déroutement admis à Washington sans la visite préalable qui par cela même rendrait impossible l'exercice du droit de capture par aéronef.

La délégation italienne acceptait le point de vue anglais et proposait d'autoriser le déroutement si la visite préalable était impossible.

La délégation japonaise, devant les difficultés pratiques de l'exercice du droit de visite par un aéronef, considéré comme le préliminaire nécessaire de la capture, préféra refuser à l'aéronef le droit d'agir contre des navires marchands.

Cependant si l'accord n'a pu se faire sur les textes, il n'en reste pas moins établi que le commerce ennemi ne saurait échapper en fait à l'aide efficace que l'emploi de l'Aéronautique peut apporter au service des croisières.

La solution repose sur la question du déroutement. En fait et malgré l'ambiguïté reconnue des résolutions Root, le déroutement est autorisé, il a été pratiqué dans la guerre maritime, il peut être étendu à la guerre aérienne.

Si la visite ne peut être faite sur place par l'aéronef, il n'est pas plus illicite pour lui que pour un torpilleur ou un sous-marin ou même un grand bâtiment d'ordonner au navire marchand de se rendre en tel lieu où cette opération sera possible.

Ce pourra être d'ailleurs le point de stationnement d'une force navale ou du bâtiment même auquel appartient l'aéronef, ce pourra être également une base, hors des eaux neutres, bien entendu.

Les immunités dont jouissent certains bateaux dans la guerre maritime, missions scientifiques, bateaux hôpitaux... barques de pêche... continuent évidemment à être respectées dans la guerre aérienne.

Du Commerce neutre. — Si la propriété ennemie est soumise à la capture, en sera-t-il de même de la propriété neutre ? Nous touchons là un point fort délicat, car il s'agit de la neutralité.

D'après la doctrine classique, la neutralité était l'état d'un peuple qui, ne participant pas aux hostilités, ne devait pas se départir d'une impartialité absolue et devait s'abstenir de tout acte utile ou nuisible envers l'un quelconque des belligérants.

Par contre, il lui était permis de leur rendre certains services d'assistance humanitaire; son intervention était considérée comme légitime en tant que gardien vigilant des règles admises pour la conduite des hostilités, elle était souvent sollicitée ou très bien accueillie lorsqu'il s'agissait de les terminer. La guerre récente a montré que ces notions n'avaient guère été conservées.

Bien peu de voix se sont élevées contre les violations répétées du droit des gens accomplies par les Empires Centraux; bien plus, la propagande ennemie a trouvé souvent chez les neutres un terrain favorablement disposé à accueillir toutes ses allégations.

En outre, des ambitions, des convoitises, se sont manifestées pour retirer de la lutte gigantesque les plus grands bénéfices, politiques de la part des gouvernants, commerciaux de la part des particuliers.

Les protestations, quand il s'en est élevé, n'ont été que fort platoniques et timides lorsqu'il s'agissait de défendre les droits des belligérants; elles devenaient violentes et parfois menaçantes s'il s'agissait de ménager les intérêts des neutres que la guerre d'après eux menait à la ruine et à la famine. Que de plaintes contre le blocus, contre le contrôle de la navigation qui paralysaient le commerce des neutres!

Que de plaidoiries éloquentes pour défendre le grand principe de la liberté des mers, ou plutôt la liberté du trafic sur mer!

Or, en réalité, que peut-on constater? L'enrichissement fabuleux des neutres par suite du développement de leur commerce, de leur industrie auxquels les belligérants ont été bien obligés de faire appel pour prolonger leur résistance.

Nous l'avons dit plus haut, la guerre ne se borne plus à de simples actions militaires, la lutte n'est plus limitée aux forces militaires, la Nation entière est armée ou travaille pour l'armée, il lui faut des marchandises, des approvisionnements de toute espèce, aussi le trafic est intense; par qui peut-il être assuré, sinon par les neutres qui ont conservé toute leur puissance de travail, tous leurs moyens de transport disponibles; l'espoir d'un gain assuré et facile pousse même à l'exagération; il faut à tout prix constituer des stocks, dont l'écoulement, quel qu'en soit le destinataire définitif, sera toujours rémunérateur.

Il y a donc là nécessité pour un belligérant d'endiguer sinon d'arrêter ce torrent de richesses qui, s'il profite à l'adversaire, lui permettra de soutenir la lutte plus longtemps.

Nous sommes donc loin de penser, comme M. Merignhac, que « lorsque se constituera après la guerre actuelle la condition juridique de la navigation aérienne, cette théorie s'orientera vers l'insaisissabilité de la propriété privée, proclamée par l'Art. 46 du Règlement de La Haye sur la guerre terrestre plutôt que vers la coutume surannée et injustifiable de la capture maritime combattue à notre époque et destinée à disparaître dans un avenir prochain (1). »

Mais là se trouvent en butte deux intérêts contradictoires.

Les neutres en effet ont avantage à ce que la prohibition du commerce soit des plus restreintes. Les articles qui touchent de près ou de loin à la guerre sont précisément ceux qu'on leur demande le plus.

Le commerce en est pour eux fort lucratif, rien d'étonnant à ce qu'ils insistent pour en obtenir dans la plus large mesure tous les avantages.

Les belligérants au contraire ont intérêt à exercer une surveillance des plus strictes, un contrôle des plus sévères et des plus attentifs sur les relations, soit directes soit indirectes entre les neutres et leur adversaire.

(1) Le droit des gens et la guerre de 1914-1918. Mérignhac et Lemonon, page 623, tome I.

L'Aéronautique peut apporter son concours à ce contrôle s'il s'exerce sur mer. Ses moyens lui permettent, avec de grands hydravions ou même des dirigeables, d'agir en auxiliaires efficaces des croiseurs.

L'aéronef, comme nous l'avons dit plus haut, aura le droit de visite sur les navires marchands neutres.

La Doctrine, nous l'avons vu, n'est pas unanime pour lui reconnaître ce droit; les précédents par ailleurs manquent, mais il est bien évident qu'avec l'intensité de trafic que demanderont les luttes futures, tous les moyens de surveillance seront à employer et seront licites tant qu'ils se soumettront aux règles suivies et admises pour les bâtiments de surface.

Par suite, si la visite ne peut s'exercer sur place, le détournement du bâtiment de commerce neutre sera prescrit dans les mêmes conditions que pour le bâtiment de commerce ennemi. Chercher à s'y soustraire, soit par la force soit par la fuite, constitue de la part du navire marchand un acte reconnu par le droit des gens légitimant tout moyen de contrainte.

*

**

Gêné dans ses communications maritimes, le belligérant cherchera peut-être par la voie aérienne à se soustraire à cette surveillance. Il est évident qu'il ne peut songer à se ravitailler complètement par cette voie. Mais les appareils aériens augmentent de capacité, les performances progressent tous les jours, les relations aériennes internationales s'amplifient (1). L'atmosphère pourra être employée pour le transport de matières précieuses si les appareils sont peu nombreux ou pour des denrées plus communes s'ils sont en force.

Par suite le moyen le plus efficace de les arrêter sera de lancer contre eux des aéronefs.

Dans cette éventualité, la doctrine a établi une règle, c'est l'art. 50 du projet de la Commission des Juristes de La Haye.

(1) On parle de lignes de dirigeables régulières entre la Grande-Bretagne et l'Australie par l'Inde, de 150.000 m³, pour porter 200 passagers.

Les transports quotidiens de marchandises entre Paris-Londres, avec une moyenne de deux appareils, se montent à 2 tonnes au moins par jour.

L'aéronef public non militaire ou l'aéronef privé recevra l'ordre du belligérant d'atterrir ou d'amerrir ou de se rendre pour visite dans un endroit convenable raisonnablement accessible.

Les conditions imposées pour le choix de ce point résulteront des circonstances momentanées; il est juste en effet de ne pas causer à ce point de vue un préjudice trop considérable à la navigation aérienne neutre.

Le refus d'obéir après avertissement à l'ordre d'atterrir ou d'amerrir pour examen exposera l'aéronef à l'ouverture du feu.

Comme dans la guerre maritime, le droit international fait une obligation aux neutres de se soumettre à cette nécessité soit en haute mer où ils ont la liberté de se poser et de passer, soit dans la juridiction des belligérants.

On a pu invoquer la difficulté pour un aéronef en cours de vol de voir ou de comprendre les signaux qui lui seraient adressés à cet effet.

Avec les progrès des communications aériennes, cette excuse ne saurait être invoquée; dans la navigation aérienne du temps de paix, de telles injonctions sont prévues dans la Convention d'octobre 1919; si elles sont impératives en temps de paix, il n'y a pas de raisons qu'elles ne le soient en temps de guerre. D'ailleurs, il est possible au préalable de notifier aux neutres les signaux brefs et concis qui indiqueront de façon bien nette les intentions des belligérants.

Il n'est pas, même pour le coup de semonce usité dans la guerre maritime, d'impossibilité à l'employer avec des engins spécialisés s'il le faut à la guerre aérienne.

*
**

Ces dispositions supposent que la navigation aérienne neutre n'est pas interdite en temps de guerre, dans l'atmosphère des belligérants.

Des dispositions législatives en vigueur dans certains pays prohibent toute circulation étrangère aérienne en cas de guerre.

Chaque Etat ayant la souveraineté absolue et exclusive de son territoire atmosphérique est libre par suite d'édicter telle prohibition qu'il lui plaira ou d'imposer tel parcours déterminé avec atterrissage forcé en traversant son territoire.

C'est d'ailleurs ce qu'exprime l'art. 12 de la Commission de La Haye. « En temps de guerre, tout Etat, belli-

gérant ou neutre, peut interdire ou régler l'accès, les mouvements ou le séjour des aéronefs dans sa juridiction.

Il peut donc être procédé par le belligérant et là où il lui plaît dans sa juridiction à la visite de l'aéronef incriminé.

*
**

Le droit que possèdent les navires de guerre d'exercer la surveillance du commerce peut également s'exercer vis-à-vis des aéronefs privés ennemis et neutres qu'ils rencontreront en haute mer ou dans la juridiction de leur pavillon.

Il est évident qu'un navire de guerre belligérant voyant circuler des aéronefs privés ennemis ou neutres ne pourra les laisser passer sans chercher à capturer les premiers et à visiter les seconds.

Il lui sera certainement possible de leur intimer l'ordre de s'arrêter ou de se rendre à l'endroit voulu pour s'assurer de leur identité et de celle de leur chargement.

Il ne saurait y avoir de doute à notre avis à ce sujet et c'est probablement pour cette raison que la Commission des Juristes à La Haye n'a pas envisagé cette éventualité parce qu'elle n'est qu'un cas particulier du rôle dévolu aux croiseurs dans la guerre maritime.

*
**

Si pour une raison quelconque le déroutement et par suite la visite n'était pas possible, l'aéronef ou le navire marchand neutre devraient être laissés libres de continuer leur route.

C'est là une prescription d'humanité qui reste toujours en vigueur en toute circonstance.

*
**

Pour éviter des excès, pour apporter un frein à un zèle intempestif, les opérations de contrôle du commerce ne peuvent recevoir de sanctions qu'après avoir été justifiées devant une juridiction qui ne saurait être autre que celle du tribunal des prises où les neutres pourraient comparaître et être entendus. On ne peut dans la circonstance leur donner moins de garanties que dans la surveillance du commerce effectuée par navires.

CHAPITRE IV

Des zones interdites

En temps de paix, pour raison d'ordre militaire ou dans l'intérêt de la sécurité publique, chaque Etat a le droit d'interdire le survol de certaines zones (notifiées au préalable) de son territoire et d'imposer l'atterrissage sur un aérodrome (art. 3 et 4 de la Convention internationale du 13 octobre 1919).

En temps de guerre, cette obligation sera certainement maintenue à l'égard des aéronefs neutres, si la navigation aérienne ne leur est pas complètement interdite.

La sanction en serait évidemment l'emploi de la force de la part de l'Etat survolé.

Cette obligation est parfaitement légitime lorsqu'elle concerne le territoire aérien national. L'aéronef est en effet un appareil avec lequel il est si facile de commettre des actes hostiles qu'on ne saurait prendre trop de précaution contre cette éventualité.

Peut-on concevoir une règle analogue dans d'autres cas ? Oui, les belligérants sont parfaitement en droit de faire en sorte que les aéronefs ne viennent pas les gêner dans leurs opérations sur terre ou sur mer ; par suite, ils peuvent se protéger contre les indiscretions de ceux-ci en leur interdisant l'accès de certaines zones dans le voisinage immédiat des opérations en cours et en leur fixant un itinéraire déterminé pour s'en écarter.

Avis préalable doit être donné de cette interdiction ou tout au moins les signaux nécessaires doivent être faits pour avertir les aéronefs neutres de cette interdiction. Si l'aéronef neutre n'en tient pas compte, le feu pourra être ouvert sur lui.

*
**

En haute mer, on pourra créer des zones interdites. Ainsi le survol de certaines régions maritimes où sont établis des obstructions, des engins de défense contre les sous-marins et qu'il y a tout intérêt à ne pas laisser connaître pourra être défendu.

Une telle prescription n'a rien de commun avec la constitution des zones de guerre allemandes.

En effet, l'institution de ces dernières avait pour but d'arrêter par tous les moyens la navigation des Alliés dans la Manche, dans les eaux entourant la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la France, la Méditerranée Orientale, les Iles du Cap Vert, Dakar, les Açores et dans une partie de l'Océan Glacial Arctique. Dans cette zone devaient être infailliblement coulés sans égard à la vie du personnel et à la destruction des marchandises, tous navires alliés qui y seraient rencontrés.

Cette prescription fut même étendue aux neutres en 1917.

C'était là un procédé faisant table rase de toute règle du Droit des gens. On ne saurait admettre que d'un trait de plume, toute circulation soit ainsi interdite par un belligérant dans une région où ses intérêts ne sont pas directement menacés.

Il en est tout différemment de la zone dont nous parlons, car cette zone est le siège d'opérations militaires dont les belligérants peuvent avoir intérêt à éloigner les neutres.

En outre, la zone dangereuse est limitée, elle n'arrête généralement pas la circulation d'une façon absolue, elle la soumet seulement à une certaine servitude, gênante peut-être, mais que tout belligérant a le droit de créer, quand il s'agit pour lui de veiller à sa sécurité ou d'assurer le succès de son entreprise.

C'est ainsi que les Anglais devant le danger que présentait pour la navigation maritime le mouillage de mines ennemies dans la mer du Nord avaient déclaré zone dangereuse toute une partie de cette mer où ils se proposaient de faire une chasse intensive aux mouilleurs de mines allemands d'apparence pacifique qui pullulaient dans cette région.

C'est ainsi également que le Pas-de-Calais avait été couvert d'obstructions ne laissant qu'un passage assez étroit par où se faisait la circulation maritime entre la Manche et la mer du Nord avec obligation pour tous les bâtiments de subir un contrôle très serré au moment de franchir ce passage.

CHAPITRE V

Du bombardement

La question du bombardement aérien est certainement une des plus difficiles à traiter dans la guerre aérienne, car là intervient la distinction des combattants et des non combattants. De tout temps, la pratique des moyens de guerre qui ne peuvent être employés contre les combattants sans menacer les non-combattants a été condamnée.

Par non combattants, il faut entendre aujourd'hui la partie de la population inapte à la guerre, c'est-à-dire les femmes, les vieillards, les infirmes, les enfants.

Si tous les sujets quels qu'ils soient des Etats belligérants sont intéressés à la guerre et doivent en supporter le poids, il n'en reste pas moins vrai que les actes de violence ne doivent en principe être dirigés que contre ceux qui peuvent eux-mêmes faire acte de violence.

Les bombardements sur terre et sur mer ne respectaient pas toujours cette loi, aussi n'étaient-ils autorisés qu'exceptionnellement.

La dernière guerre a laissé dans l'esprit de tous le souvenir des maux que le bombardement aérien a occasionnés.

La puissance des appareils, leur capacité qui ne fait que s'accroître laisse supposer que les effets des bombardements seront encore plus terribles dans les guerres futures.

D'autre part, on ne saurait demander l'interdiction d'un tel procédé, aucun Etat ne saurait se priver de moyens que son adversaire n'hésiterait pas à employer pour s'assurer des avantages qui peuvent être décisifs.

Il faut donc renfermer les maux inévitables dans les limites où les souffrances, les dommages seront les plus réduits.

Cette limitation ne peut s'appliquer qu'à la fixation des objectifs autorisés, objectifs qui ne peuvent être suivant les règles générales du droit des gens que les objectifs mi-

litaires, c'est-à-dire ayant une utilité incontestable pour la conduite des opérations.

*
**

Aussi bien sur terre (art. 25 Convention IV de La Haye) que sur mer (art. 1 Convention IX), aucun bombardement ne pouvait avoir lieu sur les villes, villages, bâtiments, habitations ou ports *non défendus*.

L'article 2 de la Convention IX admettait déjà des restrictions à cette dernière condition en autorisant le bombardement par mer de tous ouvrages ou établissements militaires ou non pouvant servir à l'ennemi.

C'est cette faculté d'utilisation d'un ouvrage ou d'un établissement par l'ennemi qui constitue le critère nécessaire pour le considérer comme objectif dans un bombardement aérien; c'est-à-dire dans cet acte de guerre qui consiste à lancer des projectiles au moyen d'aéronefs (1).

Une telle opération semble contraire à la Déclaration de La Haye de 1907 qui interdit le jet des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres moyens analogues.

Son application était limitée aux Etats contractants sans participation d'un Etat non contractant.

Les Etats qui sont parties ne sauraient trouver dans cette Déclaration aucune solution pour les problèmes que pose le bombardement aérien.

La première déclaration de La Haye 1899, avons-nous dit, avait été limitée à une période de cinq années.

Elle ne fut pas renouvelée à l'expiration de ce délai. La deuxième Conférence de la Paix vota une nouvelle Déclaration identique en 1907 qui devait avoir effet jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix, c'est-à-dire vers 1914 ou 1915. Quelques Puissances seulement la ratifièrent: les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Portugal. — La France ne l'accepta point.

Le nombre des signataires, on le voit, est très faible, on ne peut être certain que, même renouvelée, cette déclaration ait une adhésion générale et puisse s'appliquer en cas de guerre.

Entre les parties, elle restera en vigueur et produira effet en cas de guerre entre eux, à moins que ses termes ne

(1) Remarquons qu'il devrait en être ainsi pour les bombardements par forces terrestres et par forces navales et que les Conventions IV et IX de La Haye sont par suite à modifier.

soient modifiés ou qu'un accord intervienne pour le remplacer par de nouvelles Conventions. En tout cas, elle cessera d'être en vigueur dès le moment où une troisième Conférence de la Paix aura terminé ses travaux ou si un Etat qui n'est pas partie à la Déclaration intervient dans la guerre en qualité de belligérant.

*
**

En fait également, cette obligation des art. 1 et 25 des Conventions IX et IV n'a pas été toujours respectée. D'une part, la définition d'un objectif non défendu est impossible à établir, car en quoi consiste la défense, est-ce la présence des troupes, ou d'ouvrages militaires avec ou sans troupes qui caractérise la défense; le terme est trop vague, il peut prêter à trop d'ambiguïté, la situation elle-même d'ailleurs quelle que puisse être sa qualification ne sera jamais bien nette, on a vu ce qu'il en est advenu pendant la dernière guerre.

Ainsi peuvent être considérés comme légitimes les bombardements d'objectifs militaires, c'est-à-dire ceux dont la destruction partielle ou totale peuvent amener une gêne chez le belligérant.

Une telle définition étend considérablement le domaine des bombardements, car seront objectifs militaires non seulement ceux qui répondent aux conditions ainsi énoncées dans la zone des opérations, mais également ceux qui s'en trouvent fort éloignés: par exemple des usines fabriquant des munitions, des armes, du matériel de guerre que l'on aura tout intérêt à éloigner des zones de combat et à placer aux extrémités opposées, des ponts de chemins de fer, des tunnels, des points de croisements, des ports indispensables aux mouvements de troupes et de matériel, tous ces établissements seront donc des objectifs militaires que l'on pourra bombarder et détruire.

Le fait s'est présenté pendant la dernière guerre de façon constante; des escadrilles ont bombardé ainsi des objectifs militaires; il est tellement logique de chercher à affaiblir la puissance de l'ennemi qu'un tel procédé est considéré comme parfaitement légitime.

La seule condition imposée toutefois, c'est que sous prétexte de bombardement d'objectifs militaires, on ne doit pas faire subir aux non combattants, à la population civile et aux propriétés privées des souffrances et des dommages inutiles. C'est un rappel aux lois primordiales d'humanité

et d'équité sur lesquelles doit toujours être basé le droit de la guerre.

La Commission de La Haye a résumé ces dispositions dans l'article 24 ainsi conçu:

1° Le bombardement aérien n'est légitime que s'il est dirigé contre un objectif militaire, c'est-à-dire un objectif dont la destruction partielle ou totale constitue pour le belligérant un avantage militaire net.

2° Un tel bombardement n'est légitime que s'il est dirigé exclusivement contre les objectifs suivants: forces militaires, ouvrages militaires, usines constituant des centres importants et bien connus employés à la fabrication d'armes, de munitions ou de fournitures militaires caractérisées, lignes de communication ou de transport dont il est fait usage pour des buts militaires.

3° Le bombardement des cités, villes, villages, habitations, d'édifices qui ne se trouvent pas dans le voisinage immédiat des opérations de forces de terre est interdit.

Dans le cas où les objectifs spécifiés à l'alinéa 2 seraient situés de telle manière qu'ils ne pourraient être bombardés sans entraîner un bombardement sans discrimination de la population civile, les aéronefs doivent s'abstenir de bombarder.

4° Dans le voisinage immédiat des opérations de forces de terre, le bombardement des cités, villes, villages, habitations et édifices est légitime, pourvu qu'il existe une présomption raisonnable que la concentration militaire y est assez importante pour justifier le bombardement, en tenant compte du danger ainsi encouru par la population civile.

5° L'Etat belligérant est soumis à la réparation pécuniaire des dommages causés aux personnes et aux biens en violation des dispositions du présent article par un quelconque de ses agents ou l'une quelconque de ses forces militaires.

Nous faisons remarquer toutefois que la restriction indiquée dans le deuxième alinéa du par. 3 paraît bien sévère. Les résultats peuvent dépasser le but proposé. En effet, un belligérant qui voudra assurer l'immunité de ces établissements militaires ou à buts militaires n'aura qu'à les entourer d'agglomérations civiles qui les rendront intangibles et en constitueront le bouclier.

Telle qu'elle est exprimée là, la règle est inapplicable et peut donner lieu à des controverses indéfinies; la situation de la population civile qu'on a voulu sauvegarder et qui se croira à l'abri n'en courra pas moins de risques; dans la circonstance, il eût mieux valu déclarer que de tels établissements ne devaient pas se trouver trop près d'agglomérations civiles ou réciproquement. C'est aux belligérants qu'il appartient dans la circonstance de prendre toutes les mesures de sécurité voulues de la même façon qu'ils écartent les non combattants des établissements purement militaires: citadelles, forts, poudrières, etc... ou que des abris spéciaux soient prévus pour eux.

Mais vouloir interdire aux forces aériennes le bombardement dans ces conditions, c'est aller au-devant du mépris certain d'une telle règle qui ne peut être fidèlement respectée. On ne peut exiger non plus du belligérant une notification des bombardements possibles en vue de faire prendre toutes dispositions utiles à la sauvegarde des agglomérations civiles trop rapprochées des objectifs militaires hors du voisinage immédiat des opérations des forces de terre.

L'intérêt militaire peut exiger qu'une telle opération soit faite avec rapidité pour en assurer l'efficacité.

Le texte de l'art. 4 n'envisage que le voisinage du front terrestre, mais dans le cas d'expédition maritime pure contre une puissance insulaire ou ses possessions, il est bien évident qu'une force navale peut avoir comme auxiliaires des aéronefs qui par bombardement amèneront le résultat militaire désiré.

Il en sera de même en cas d'expédition lointaine en liaison ou non avec une guerre continentale, les côtes de l'ennemi ou de ses possessions quoique éloignées du front terrestre ne sauraient échapper aux bombardements.

D'ailleurs on ne peut prétendre que les agglomérations nombreuses ou des capitales renfermant des objectifs militaires de première importance puissent rester indemnes de toute action aérienne.

« La Loi internationale, dit Spaight, dès 1914 (1) impose en temps de guerre le respect de la vie et de la propriété des non combattants, mais elle reconnaît que la guerre est la guerre et que ceux-ci peuvent en souffrir quand eux-mêmes ou leurs biens ont la malchance de se trouver dans le voisinage des objectifs militaires que l'ennemi a parfaitement le droit de détruire. »

(1) Aircraft in war, page 21.

C'est ainsi que cet auteur admet le bombardement de tous les établissements placés dans la banlieue de Londres fournissant du matériel de guerre et celui de Londres siège du Commandement.

Contre une telle éventualité, il préconise l'établissement sous terre des objectifs à protéger à défaut d'une Convention Internationale interdisant le bombardement aérien des agglomérations importantes même lorsqu'elles renferment des objectifs militaires.

Un tel accord serait évidemment désirable. Avec les précédents de la guerre de 1914, il est peu probable qu'il soit réalisé de sitôt.

Il faut plutôt envisager malheureusement une intensification dans la fréquence et dans la violence de ces bombardements.

*

**

Cependant il n'en est pas moins nécessaire de bien spécifier que ces bombardements ne sauraient être entrepris soit dans le but de terroriser la population civile ou de détruire ou d'endommager la propriété privée sans caractère militaire ou enfin de blesser les non combattants (art. 22).

L'art. 23 suivant interdit le bombardement en vue de contraindre à l'exécution de réquisitions en nature ou au paiement de contribution en argent.

C'est la règle suivie dans la guerre sur terre où par suite de l'occupation du territoire, l'autorité du belligérant possède des moyens de contrainte suffisants pour se faire délivrer dans des conditions qui sauvegarderont les droits des habitants cependant, les livraisons en nature ou pour réclamer les services qui sont nécessaires aux besoins de l'armée d'occupation (art. 51-52 de la Convention IV La Haye 1907).

Dans la guerre sur mer (art. 3 Convention IX) au contraire, le bombardement peut être effectué après notification expresse, si les autorités locales, après une sommation expresse, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires aux besoins présents de la force navale qui se trouve dans la localité et réclamées avec l'autorisation du Commandant en Chef.

Il peut arriver que le Commandant de la Flotte ayant à sa disposition un groupe d'aéronefs lui confie l'exécution de cette sanction comme il le ferait à toute autre fraction de ses forces, croiseurs, torpilleurs, etc...

L'Aéronautique est un élément de sa puissance militaire dont il a le droit d'user comme des autres pour toute opération de guerre licite.

Son emploi dans le cas particulier qui nous occupe ici est d'autant plus indiqué que la force navale peut avoir, en s'approchant ou en stationnant à portée de la côte attaquée, à craindre les attaques de sous-marins ou les champs de mines que l'adversaire peut employer à sa défense.

Cette considération avait moins de poids lors de la rédaction de la Convention IX qui n'a pu en 1907 envisager que le bombardement par le canon.

*
**

Au cas où une force aérienne agirait seule contre un territoire, quelle règle serait applicable?

Le caractère de cette force paraît en tous points identique à celle d'une force navale, car pas plus que cette dernière elle ne possède de moyens de contrainte. L'occupation qu'elle pourrait entreprendre du territoire ennemi ne saurait être que très précaire, très fugitive.

D'un autre côté, le ravitaillement de cette force aérienne peut être de première nécessité dans certaines circonstances. Lui enlever le droit de l'assurer, lui supprimer le droit à toute sanction en cas de refus, c'est lui interdire souvent toute participation à la lutte.

Il nous semble qu'en prohibant la levée des contributions en argent et en limitant la réquisition aux vivres et approvisionnements nécessaires au besoin présent, on risque peu de voir commettre des excès.

On reste ainsi dans l'esprit, sinon dans la lettre des Conventions de La Haye qui admettent, en l'entourant de certaines garanties bien entendu, le droit d'un belligérant de vivre aux dépens de l'ennemi.

*
**

Les objectifs militaires ayant été ainsi déterminés, il reste entendu que certains établissements ou édifices consacrés aux arts, aux cultes, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les navires hôpitaux, les hôpitaux ou lieux de rassemblement des malades ou blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à des buts militaires, doivent jouir d'une immunité complète, s'ils sont indiqués.

Les marques sont celles qui sont établies par la Convention de Genève et la Convention IX sur le bombardement par des forces navales, leur emploi est rendu obligatoire pour obliger l'adversaire à respecter les édifices qui en sont munis.

Pour éviter un abus, il est juste de considérer comme acte de perfidie l'emploi de ces marques pour d'autres édifices, objets ou lieux que ceux spécifiés.

L'éclairage de nuit a même été prévu, mais là on se heurte à des difficultés pratiques, car alors ces lumières serviraient aux aéronefs pour repérer leur position et surtout celle des objectifs militaires environnants, tandis que l'obscurité est une des meilleures défenses pour ceux-ci. Aussi n'a-t-on pas rendu obligatoire ce mode de signalisation; chaque belligérant a été laissé libre de trouver les moyens qui, tout en rendant les signes spéciaux suffisamment visibles, ne constituent pas une indication utile à l'ennemi.

Telle a été la règle posée, nous n'en voyons pas l'application facile.

Nous eussions préféré en cas de doute sur la position des établissements spécifiés, voir interdire nettement tout bombardement.

Il s'agit en effet de conserver des établissements, des mouvements qui bien que faisant partie du patrimoine d'une nation déterminée n'en sont pas moins fort précieux pour l'humanité; leur destruction ne peut apporter aucun avantage aux belligérants et leur conservation est d'intérêt général.

Ils n'ont pas été créés pour la guerre et leur transfert partout ailleurs où ils trouveraient des moyens de protection efficace ne saurait être envisagée.

*
**

La pratique de la dernière guerre a montré combien peu ces considérations avaient de valeur pour des adversaires sans scrupules décidés à tout et même à prétendre contre toute évidence que ces édifices avaient servi à des fins militaires et que par suite les conventions admises jusqu'alors n'avaient plus à être respectées.

A La Haye, la délégation italienne se souvenant des dévastations commises en tous pays fit une proposition fort intéressante.

Chaque monument historique, chaque édifice qu'il importait de conserver était entouré d'une aire de protection dont le belligérant s'interdisait toute utilisation militaire.

L'étendue de cette zone devait être suffisante pour éviter tout dommage consécutif à un bombardement d'objectif légitime placé dans les environs.

La surveillance de cette prescription serait confiée aux neutres.

Cette proposition accueillie favorablement par tous fut étudiée par un Comité d'experts.

Seuls devaient bénéficier de cette mesure les monuments de grande valeur qui seraient notifiés dès le temps de paix aux puissances neutres.

Celles-ci auraient pendant un certain délai le droit de contester la légitimité de la classification.

La zone proposée était de 500 m. autour de chaque monument; il était défendu expressément de se servir de tout emplacement dans cette zone pour y édifier quoi que ce soit ayant un but militaire, voie ferrée, usine, etc...

Les zones ainsi constituées pouvaient chevaucher les unes sur les autres et constituer une surface continue.

Bien entendu, chaque Etat est libre de se conformer à cette prescription et peut s'en tenir aux règles indiquées par l'art. 25 de la Commission des Juristes.

Ces propositions furent adoptées et dès lors fut rédigé l'art. 26 (annexe).

L'absence de marques sur les monuments n'autorisait pas les aéronefs à bombarder la zone, si son existence était déterminée et notifiée.

CHAPITRE VI

Du blocus

Le blocus peut être exercé par une force navale dans les conditions qui le rendent licite, si l'on observe les règles de la Convention de Paris de 1856 et la pratique indiquée dans la Déclaration de Londres du 26 février 1909.

Cette force navale peut avoir comme auxiliaires des forces aériennes agissant en liaison avec elle.

Par suite, le rôle de l'aéronef sera exactement le même que celui de tout bâtiment faisant partie des forces bloquantes.

Il sera même plus étendu, car la seule façon d'empêcher les aéronefs neutres d'atteindre la côte ou un port de la côte bloquée en y atterrissant par l'intérieur du pays, sera de surveiller, en plus du littoral, une bande de territoire plus ou moins profonde suivant les éléments aériens dont disposera la force bloquante, de façon à respecter la règle du blocus effectif.

Pour remplir cette dernière condition, il est possible comme pour les bâtiments de mer de tenir le blocus par croisière.

Une telle obligation n'est pas incompatible avec la technique actuelle de l'Aéronautique.

Les forces navales bloquantes peuvent en effet comprendre des porte-avions qui serviront de base aux aéronefs, ou même ceux-ci pourront être organisés en escadrilles venant de la côte adverse et se relevant de façon à surveiller l'atmosphère, arrêtant ainsi tout accès soit par mer, soit par l'air vers les points interdits.

Une telle action est parfaitement légitime; car l'ennemi bloqué par mer et investi plus ou moins complètement par terre cherchera bien vite à utiliser la seule voie possible, la voie aérienne. Contrôler cette circulation rentre donc dans les procédés de guerre justes et équitables que les belligérants peuvent toujours employer en restant dans une juste mesure.

Ce procédé sera d'ailleurs possible, car on ne peut alléguer actuellement que les communications suffisantes ne

peuvent être établies entre aéronefs de jour et de nuit, aussi bien par T. S. F. que par Tp. S. F. ou par signaux visibles.

La notification qui aura dû être faite au préalable ne laissera aucun doute sur l'étendue de la zone interdite et sur les risques encourus par les forceurs de blocus.

Une telle surveillance sera évidemment fort délicate la nuit, on ne saurait dire qu'elle est impossible.

Par suite, en tant que blocus sur mer avec l'aide des forces aériennes contre navires de surface et aéronefs, les règles à observer sont celles du blocus maritime.

*
**

Sur terre, en cas d'investissement d'une place, les aéronefs pourront aussi en interdire l'accès aux autres aéronefs.

L'assiégeant en effet occupant le territoire peut exercer tous droits d'occupation et arrêter par suite toute circulation aérienne au-dessus des troupes d'investissement.

*
**

Reste enfin la question du blocus aérien effectué avec le seul concours de forces aériennes.

Nous n'avons pas à parler de la légitimité d'une telle opération qui ne saurait être mise en doute; le blocus étant admis, comme moyen de contrainte, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, tout engin militaire peut être employé à condition de respecter les lois de la guerre. Si le blocus purement aérien, c'est-à-dire aéronef contre bâtiments de surface ou aéronefs n'a pas été envisagé jusqu'à présent, c'est que la technique ne permettait pas de concevoir la possibilité de l'effectuer avec des aéronefs; aujourd'hui, il n'en est plus de même.

D'abord si les forces aériennes bloquantes sont basées sur des bâtiments de mer, elles rentrent dans le caractère des forces navales et agissent comme elles.

Mais le cas envisagé ici est le blocus tenu par des escadrilles aériennes venant d'une base territoriale et se reposant sur la mer ou restant dans les airs pour interdire tout accès par mer et par l'air de la côte ou des ports bloqués.

Les escadrilles peuvent ainsi être maintenues devant un port ou une côte ou s'établir à portée de cette côte ou de ce

port avec une base en territoire ennemi afin de surveiller le passage.

Dans ces circonstances, il reste bien évident que les règles à observer sont celles de la Déclaration de Londres du 26 février 1909 considérées comme règles coutumières, c'est-à-dire que le blocus doit être effectif, qu'il doit s'appliquer à tous les pavillons et qu'il doit être notifié au préalable.

Ce ne peut être par suite que le droit maritime qui règle ces dispositions.

CHAPITRE VII

Visite — Capture — Saisie — Procédure

Nous avons admis la légitimité du contrôle du commerce ennemi et du commerce neutre par les aéronefs.

Mais ici il est bon d'ajouter que cette faculté de contrôler le commerce par des aéronefs a été contestée. En particulier, en ce qui concerne le commerce maritime, certaines Délégations de Juristes, Japonais et Néerlandais, ont essayé à La Haye de s'opposer à ce contrôle. Les raisons alléguées étaient que le droit international ne reconnaît le droit pour les navires de guerre belligérants de capturer (1) les navires de commerce qu'après certaines formalités impératives.

Qu'en outre, il n'y avait aucun motif de soumettre le commerce par aéronefs à capture ni de conférer à l'aéronef militaire le droit d'opérer des captures.

En un mot, il fallait augmenter les immunités de la propriété privée et non les restreindre.

Cette dernière thèse a été souvent d'ailleurs le leit-motif invoqué à La Haye surtout par les Pays-Bas pour demander la modification ou arrêter l'adoption des mesures proposées.

A cela nous pouvons répondre que le principe général admis autrefois que la guerre était une affaire d'Etat à Etat est absolument faux aujourd'hui; la guerre est l'affaire de peuples entiers; toutes les ressources de la Nation sont employées à soutenir les armées qui luttent pour son

(1) Il est nécessaire de rappeler ici le sens des expressions employées, sens qui a été défini dans les instructions sur l'application du Droit international en cas de guerre dans la Marine française (10-1-16) et qui à Washington a également été bien déterminé.

La capture est l'acte purement militaire; on capture un navire de guerre, un aéronef de guerre ennemi, il y a dès lors transfert de propriété en faveur du capteur, sans autre forme de procès; on capture un navire ou un aéronef de commerce, mais la capture reçoit comme sanction lorsqu'elle a été validée par un tribunal des prises, soit la confiscation pure et simple, c'est-à-dire l'attribution en toute propriété à l'Etat capteur des objets capturés, soit simplement la saisie, c'est-à-dire la mise à la disposition de l'Etat capteur des objets capturés, pendant la durée des hostilités, à charge ensuite de les restituer à la paix ou d'en rembourser le prix s'ils ont été réquisitionnés.

Les deux termes : saisie et capture, ont donc là un sens bien différent alors que souvent on les emploie à tort l'un pour l'autre.

existence; il faut donc laisser l'adversaire épuiser ces ressources et l'empêcher de les renouveler.

D'où l'arrêt du commerce, arrêt qui doit s'effectuer avec tous les moyens, avec tous les engins reconnus, à condition que les procédés employés ne violent pas les règles de l'humanité et de justice du droit des gens.

Or, l'aéronef dans les conventions internationales en temps de paix est un véhicule reconnu possédant une identité, un état civil, comme un véritable navire, il n'y a donc pas de raisons pour ne pas lui reconnaître les mêmes qualités et ne pas les étendre en temps de guerre; on ne fait en agissant ainsi que suivre et imiter ce qui a été fait jadis pour les navires, pour les torpilleurs, pour les sous-marins.

Ceci posé, les aéronefs ennemis (militaires) seront ou détruits ou capturés, les aéronefs de commerce ennemis seront capturés, à moins qu'ils ne possèdent des sauf-conduits ou que possesseurs de sauf-conduits ils se trouvent manifestement en dehors de la route qui leur a été prescrite.

Seront également capturés les aéronefs publics non militaires.

En dehors de l'action contre les aéronefs militaires ennemis qui peuvent aussitôt reconnus, être attaqués et détruits, le contrôle de la navigation aérienne ne pourra s'exercer qu'en opérant d'abord la visite de l'aéronef rencontré. Or, en vol une telle opération est impossible, par suite il faudra prescrire l'atterrissage ou l'amerrissage immédiat pour y procéder, ou ce qui sera le plus fréquent, il faudra dérouter l'aéronef vers le point où cette visite sera possible.

La coutume en cette matière ne peut nous renseigner; dans la dernière guerre en effet il n'existait que des aéronefs militaires. — Nous sommes donc obligés de voir ce qui se passe dans la guerre maritime.

Le déroutement a été admis pour les navires de commerce, il est passé dans les mœurs. On l'a accepté à Washington et à La Haye, il est probable par suite que ce procédé de visite deviendra d'usage courant.

D'ailleurs, la coutume s'est profondément modifiée elle-même au cours de la guerre, elle s'est assouplie aux nécessités du moment; au lieu d'envoyer à bord du navire rencontré un officier et une escorte, le croiseur enjoignait à ce dernier de venir à bord apporter ses papiers et donner toutes les explications nécessaires.

Il est évident qu'un aéronef peut faire de même vis-à-

vis non seulement d'un bâtiment mais d'un autre aéronef qui recevra sommation d'atterrir ou d'amerrir ou de se rendre partout où cette opération de vérification sera possible.

— Par suite, résister à une telle injonction légitimerait l'emploi de la force.

La commission des juristes après avoir discuté fortement cette question du déroutement a fini par admettre qu'il fallait la rendre la moins dispendieuse, la moins onéreuse possible pour le visité et qu'en conséquence, pour éviter de faire exécuter un trop long trajet à un aéronef soumis à la visite, le déroutement ne devrait être autorisé que pour se rendre dans un endroit convenable raisonnablement accessible.

Ces deux conditions répondaient à l'idée de sécurité et d'abri nécessaire d'une part, et d'autre part à l'obligation de ne pas augmenter de façon exagérée la longueur du trajet, car les réservoirs d'essence sont de capacité très justement calculée et les atterrissages et départs répétés occasionnent des dépenses assez considérables de combustible.

*

**

En pratique, cette opération de contrôle ne peut s'exercer sur le territoire neutre, c'est donc seulement sur son territoire national ou sur le territoire occupé par ses troupes que le belligérant pourra l'effectuer.

Déjà en temps de paix, l'accès du domaine aérien national ne peut se faire que par des routes et des aérodromes imposés à l'avance, rien n'est plus facile que de prescrire et de notifier au préalable les mêmes indications pour le territoire occupé.

Reste enfin la haute mer. — Il est évident qu'en cas de guerre la navigation aérienne neutre aura tout avantage à rester le plus longtemps possible au-dessus de la haute mer plutôt que de traverser l'atmosphère d'un des belligérants où la visite peut être gênante, si ce passage lui est permis toutefois.

L'application du déroutement raisonnable sera le plus souvent une question de fait dans chaque cas.

Pour le belligérant qui opère loin de ses propres côtes, le déroutement ne pourra guère s'effectuer que vers des bases flottantes ou des bases installées sur un territoire occupé sur les côtes ou à portée des côtes ennemies.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, on ne saurait alléguer actuellement que les signaux prescrivant l'atterrissage en vue d'une visite peuvent ne pas être perçus ou compris. Une telle éventualité n'est pas admise dans la navigation du temps de paix, elle ne saurait l'être davantage pour le temps de guerre.

Essayer de s'y soustraire, justifie donc pleinement l'emploi de la force.

L'aéronef ayant ainsi obéi à l'injonction qui lui a été faite, il s'agit, à l'atterrissage ou à l'amerrissage, de procéder à la visite.

Sur le territoire national l'opération est du ressort des autorités douanières et maritimes, elle s'effectuera dans les aérodromes désignés où l'aéronef aura reçu l'ordre d'atterrir. Au large ou hors du ressort de ces autorités, elle est effectuée comme dans le cas des bâtiments visités.

Les premières opérations consistent à vérifier la nationalité de l'appareil, ses marques d'immatriculation, à examiner ses livres de bord, son chargement, son équipement, à vérifier la situation de son équipage et celle de ses passagers.

La Convention d'octobre 1919 a prescrit pour les contractants les marques et les documents de bord dont la présence à bord de chaque appareil doit être exigée, dont l'absence constitue une présomption de faute.

En temps de guerre, il est évident que ces prescriptions seront aussi impératives, l'essentiel est que les belligérants puissent être renseignés rapidement sur les points qu'il leur importe de connaître comme la nationalité de l'appareil neutre ou ennemi, le caractère militaire ou civil, les actes hostiles qu'il a pu commettre ou dont il est incriminé, la situation de son équipage et de ses passagers, la nature de sa cargaison, son point de départ, la route suivie, sa destination réelle.

Aussi à La Haye, en décembre 1922, a-t-on émis l'idée que seraient irréguliers les papiers qui ne permettraient pas de se rendre compte immédiatement et sûrement de la véracité de ces indications et que tout délinquant à cette règle pourrait être considéré comme suspect.

*

**

Nationalité. — Nous avons vu plus haut quelles devaient être les marques de nationalité.

Si l'on s'en rapportait à la déclaration de Londres, article 57, la nationalité du navire était celle du pavillon

qu'il portait. Mais des abus manifestes se sont produits pendant la dernière guerre où l'on a vu des bâtiments non saisis parce que le pavillon était neutre alors que les intérêts ennemis étaient prépondérants, ou inversement; cette règle a donc été modifiée et la Convention d'Octobre 1919 a exigé, pour l'immatriculation conférant la nationalité, que les aéronefs appartenissent en entier à des ressortissants de cet Etat ou à une Société dont le Président et les deux tiers des Administrateurs (au moins) aient cette nationalité. En outre, la société devait satisfaire à toutes autres conditions qui pourraient être prescrites par les lois dudit Etat.

Il sera assez difficile en pratique de vérifier si cette dernière obligation a bien été remplie. Comment en effet le personnel chargé de la visite pourra-t-il s'en assurer? Nous trouvons encore là une de ces prescriptions un peu vagues et de réalisation déjà fort difficile en temps de paix et impossible en temps de guerre.

La nationalité de l'aéronef ayant été reconnue, il s'agit encore de savoir s'il n'y a pas eu changement de pavillon, par exemple pour soustraire un belligérant aux risques de guerre en lui conférant la nationalité neutre.

C'est évidemment là encore la guerre maritime qui nous fixera sur la marche à suivre.

*

**

Equipages et passagers. — L'équipage doit être muni de pièces établissant sa nationalité, son identité, sa situation militaire. Il doit être pourvu de passeports. Il en est de même des passagers.

L'équipage et les passagers d'un aéronef militaire ennemi sont faits prisonniers de guerre, car des non combattants ne peuvent avoir pris passage sur un aéronef de guerre que pour remplir une mission d'Etat.

Il en est de même pour les aéronefs publics ennemis non militaires. Au cas où ces derniers appareils seraient affectés à un service de transport, les passagers au service de l'ennemi ou ressortissants de l'ennemi aptes au service militaire sont faits prisonniers.

Pour les aéronefs privés les équipages de nationalité ennemie ou au service de l'Etat doivent être faits prisonniers de guerre. Si ce sont des neutres et qu'ils ne soient pas au service de l'ennemi, ils devront être relâchés après avoir promis par écrit de ne pas servir l'ennemi d'une

manière absolument générale et non pas seulement en aéronef pendant la guerre.

A bord d'un aéronef privé neutre, l'équipage s'il est de nationalité ennemie ou au service de l'ennemi sera fait prisonnier de guerre, les passagers ressortissants de l'ennemi ou aptes au service militaire seront retenus.

En outre l'équipage et les passagers neutres pourront être retenus temporairement si, au cours de leur vol, ils sont été témoins de faits ou d'événements ou s'ils ont pu recueillir des renseignements dont la connaissance pourrait être utile à l'ennemi. Leur libération s'effectuera dès que les circonstances le permettront.

Il est tout à fait légitime pour les belligérants de prendre à ce point de vue toutes les précautions nécessaires.

*

**

Assistance hostile. — L'aéronef neutre sera présumé faire acte hostile s'il a à son bord des appareils de transmission dont il a pu se servir ou une documentation pouvant être utilisée par les belligérants (photographies, signaux échangés, etc.).

La seule façon de s'assurer que ces actes sont bien innocents, au cours du vol actuel, est d'examiner attentivement les documents et de se faire présenter les registres des signaux et les copies des signaux.

S'il y a doute sur le véritable sens ou le destinataire de ces signaux, il faudra faire des recherches et des enquêtes qui seront longues. On ne peut retenir l'aéronef pendant ce temps. Aussi a-t-on proposé un délai d'un an pour recueillir les preuves nécessaires, délai pendant lequel l'appareil serait passible de saisie; tel a été l'avis exprimé par les juristes de La Haye.

Il en serait de même en cas de signal transmis et non inscrit sur le registre, en cas de signal intraduisible, en cas de transmission de renseignements d'ordre militaire à tout destinataire neutre, ennemi ou inconnu. On peut admettre d'ailleurs que le neutre est autorisé à faire la preuve du contraire, encore cette preuve doit-elle être produite dans un délai relativement court, passé lequel la saisie serait prononcée.

*

**

Du chargement. — L'aéronef sera traité comme le navire marchand. Il doit comme lui posséder les mêmes documents, manifestes, connaissements, etc.

D'après la déclaration de Paris de 1856, la marchandise neutre sur un navire ennemi et la marchandise ennemie sur un navire neutre, sauf le cas de contrebande, n'étaient pas saisissables.

Même les Etats-Unis qui n'avaient pas adhéré à la Déclaration de Paris avaient admis ce principe. Mais dans la guerre de 1914, devant la nécessité de briser la résistance des empires centraux et à la suite d'abus commis, cette immunité si avantageuse pour les neutres a subi des restrictions.

D'un autre côté, pour répondre à la création des zones militaires et à l'interdiction faite aux neutres d'embarquer du personnel et du chargement sur les navires alliés, il était naturel de prendre des mesures en réponse.

C'est ainsi que les marchandises de propriété allemande de provenance ou de destination allemande directe ou par transit durent être mises sous séquestre et vendues au compte de qui de droit (ordre du Conseil du 11 mars 1915 et décret du 13 mars 1915). Les marchandises neutres en provenance ou à destination de l'Allemagne devaient être laissées à la disposition de leur propriétaire pour être renvoyées à leur point de départ dans un délai fixé, sinon elles étaient réquisitionnées ou vendues par les Alliés au compte et aux frais et risques de leur propriétaire.

C'était là des mesures de protection d'abord et aussi de réciprocité en face de la création des zones de guerre que l'Allemagne prétendait créer. Les neutres protestèrent, mais la mesure fut maintenue. Il est certain que devant ce précédent pareille façon d'agir sera renouvelée.

En ce qui concerne la contrebande de guerre, la liste des objets à considérer comme telle est fixée par chaque belligérant.

La Déclaration de Londres avait établi une réglementation complète de la contrebande de guerre tendant surtout à restreindre le droit des belligérants vis-à-vis du commerce neutre. Non ratifiée, les Alliés, dès juillet 1916, déclarèrent qu'ils renonçaient à son application.

La liste des objets de contrebande fut dès lors très considérablement allongée; en outre, la théorie du voyage continué fut admise en même temps qu'étaient établies de nombreuses présomptions de destinations hostiles en vue d'arrêter l'extension du commerce frauduleux au bénéfice des empires centraux.

La règle à suivre à ce propos dans la guerre aérienne sera la même que dans la guerre sur mer. Chaque Etat

édicter des dispositions particulières relatives à la contrebande et sous sa propre responsabilité, dispositions qui tiendront compte des circonstances tout au moins en ce qui concerne la contrebande conditionnelle.

*
**

Itinéraire suivi. — La facilité avec laquelle un aéronef peut se livrer à des opérations de reconnaissance sous le déguisement d'un aéronef neutre autorise les belligérants à se montrer très stricts dans la surveillance de la route suivie entre le point de départ et le point d'arrivée indiqués sur le journal de route dudit aéronef.

L'absence de ce document ou sa falsification ou l'absence des certifications officielles au point de départ, peuvent faire naître des présomptions suffisantes pour retenir l'appareil jusqu'à complète justification. Il en sera de même si, sans raisons valables, ce dernier est rencontré hors du parcours qu'il devait suivre.

*
**

Equipement. — Pour le même motif, un aéronef neutre effectuant un trajet innocent ne peut de bonne foi posséder à son bord des objets, des armes qui lui permettraient de passer rapidement à l'exécution d'actes hostiles.

Aussi, sauf le cas d'aéronef public et après notification préalable de l'Etat auquel ressortit l'appareil considéré, la présence à bord de ces objets, de ces armes rend l'aéronef neutre passible de saisie.

*
**

La correspondance postale des neutres et des belligérants de caractère officiel ou privé jouissait du privilège d'inviolabilité.

En cas de saisie du navire, elle était réexpédiée par le capteur, sauf le cas de violation de blocus pour la correspondance issue ou à destination du port bloqué. La visite des paquebots-postes n'était effectuée qu'en cas de nécessité avec tous les ménagements et la célérité possible.

Tel était le droit conventionnel avant la guerre de 1914. Devant l'usage fait par les Empires centraux des communications postales pour fomenter ou favoriser chez les neutres de véritables complots contre les établissements industriels qui fournissaient du matériel aux Alliés, devant

les tentatives réitérées de profiter de cette correspondance ou des colis postaux pour se procurer des marchandises particulièrement précieuses pour eux ou expédier des subsides à l'étranger, il devint bien vite nécessaire aux Alliés de mettre un terme à ces agissements et de contrôler de façon stricte l'utilisation de ces communications qui pouvaient également servir à l'espionnage.

Aussi, au cours de la guerre, après avoir expliqué ce point de vue dans le memorandum du 21 septembre 1916 adressé aux Etats-Unis, les Alliés procédèrent à l'ouverture des sacs postaux, à l'examen de leur contenu; la correspondance proprement dite, même la correspondance commerciale, devait être réexpédiée.

Il est évident que la guerre aérienne ne saurait se soustraire à ces règles.

L'aéronef en effet est un véhicule idéal pour les communications postales, c'est là surtout que son rendement est important.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur les statistiques de mouvements de l'Aéronautique pour voir que, dès à présent, le fret postal constitue sur bien des lignes un trafic fort important.

Entre le Maroc et la France, par exemple, le courrier en mai 1923 a atteint la même valeur que celui des marchandises transportées: 4 tx 1/2, soit 150 kgs en moyenne par voyage. Entre le Bourget et Londres, par le service quotidien, il passait à la même époque 275 kgs de correspondance environ mensuellement, soit 9 kgs chaque jour.

Ce trafic ne peut que se développer dès que ces services se multiplieront et feront baisser le prix de l'affranchissement.

D'ailleurs en temps de guerre il est certain que les chances d'éluder une surveillance gênante seront toujours plus grandes par la voie aérienne.

Il est donc tout naturel de soumettre ce mode de communication à un contrôle dont les précédents de 1914 ont montré toute l'efficacité.

Le texte anglais du projet de Code assujettit la correspondance postale aérienne au même règlement que la correspondance postale par voie de mer.

*
**

Le projet de Code élaboré par la Commission des Juristes de La Haye fait mention de ces dispositions.

Appliquant en l'espèce le droit maritime, il s'ensuit que la saisie de la correspondance ou de la marchandise expédiée par plis ou par colis postaux ne rend pas le transporteur susceptible lui-même d'être saisi. Il n'en est pas de même si l'on a affaire à un aéronef spécialement affecté au service de la correspondance dans l'intérêt de l'ennemi.

*
**

Ainsi en résumé peuvent être l'objet d'une attaque:

— Tous aéronefs qui ne se conforment pas à l'interdiction des belligérants de passer dans le voisinage de ses forces;

— Les aéronefs ennemis qui volent dans la juridiction de l'un ou l'autre belligérant ou dans le voisinage immédiat des forces de l'adversaire.

— L'aéronef neutre qui dans la juridiction d'un belligérant, rencontrant un aéronef de l'autre parti, n'atterrit pas immédiatement.

La faculté d'attaque immédiate comme on peut le voir est beaucoup plus largement ouverte que dans la guerre maritime.

CHAPITRE VIII

Destruction des prises

Le droit des gens reconnaît le droit aux belligérants de détruire seulement les bâtiments de guerre ennemis.

— Il en est de même dans la guerre aérienne.

Les aéronefs militaires seuls par suite pourront être poursuivis et l'adversaire pourra s'en emparer par la force des armes et les détruire, sans aucune intervention du Tribunal des prises.

Les aéronefs privés ennemis seront capturés, leur destruction, après avoir mis en sûreté toutes les personnes à bord et les papiers, ne peut être envisagée que s'il y a une nécessité militaire bien établie.

Les aéronefs neutres seront soumis à la visite dans les conditions indiquées précédemment, leur saisie ne pourra avoir lieu que dans les cas bien déterminés que nous avons examinés.

Mais il se peut que le déroutement pour effectuer la visite de l'aéronef neutre ou la conduite au port de l'aéronef ennemi soit impossible et gêne la mission du capteur ou compromette sa sécurité.

Dans ces conditions et pour observer les prescriptions d'humanité qui ne doivent jamais être violées, la destruction de l'aéronef peut être effectuée si toutefois toutes les dispositions nécessaires sont prises pour sauver l'équipage et les passagers et mettre à l'abri tous les papiers.

Les abus commis pendant la dernière guerre lors de la destruction des navires marchands ont amené en effet l'obligation de rendre encore plus restrictives les règles édictées par la Déclaration de Londres de 1909 sur la destruction d'aéronefs de commerce.

C'est ainsi que seuls les aéronefs neutres passibles de confiscation pour assistance hostile, manque de marques extérieures ou port de fausses marques, peuvent être détruits dans les conditions précisées dans l'alinéa précédent.

Si l'aéronef n'est passible que de saisie, sa destruction ne saurait être envisagée que s'il existe une nécessité mili-

taire d'extrême urgence ne permettant pas son abandon ou son renvoi devant le tribunal des prises.

La validité de la capture et la justification de la destruction doivent être soumises au jugement du Tribunal des prises.

Enfin, pour respecter les lois de l'humanité qui ne doivent jamais être perdues de vue, si la sécurité des personnes ne peut être assurée, l'aéronef rencontré doit être laissé libre de continuer sa route.

Quant à la contrebande absolue trouvée à bord d'un aéronef, elle ne peut être saisie par le capteur ou détruite par lui que si l'envoi dans un port de l'aéronef visité ne peut être effectué sans compromettre la sécurité du capteur ou le succès de ses opérations.

Dans ce cas l'aéronef doit être autorisé ensuite à continuer sa route.

En vue de justifier l'opération du capteur, celui-ci doit mentionner sur le livre de bord les objets livrés ou détruits et prendre de son côté tous documents concernant ces objets et devant permettre ultérieurement au Tribunal des prises de se prononcer.

Une indemnité serait payée aux intéressés, en remplacement d'une restitution impossible si l'opération effectuée ainsi contre eux était invalidée par ledit Tribunal.

**

La Commission des Juristes de La Haye n'a envisagé que la contrebande absolue dans l'art. 60 de son rapport, malgré l'avis de la Délégation française.

Cette dernière faisait justement remarquer qu'au point de vu de de la destruction, l'art. 54 de la Déclaration de Londres traitait la contrebande absolue sur le même pied que la contrebande conditionnelle, qu'en cas d'erreur, une indemnité devait être payée et que par suite les intérêts commerciaux étaient sauvegardés.

Il paraissait dès lors naturel de ne pas limiter la destruction à la contrebande absolue et d'en référer à l'art. 54 indiqué, envisageant toute contrebande sans distinction. On éviterait ainsi qu'un belligérant laisse passer d'abord des marchandises considérées comme contrebande conditionnelle pour venir ensuite les déclarer contrebande absolue dès qu'il aurait la certitude qu'elles étaient de grande utilité pour son adversaire.

La délégation anglaise demanda quel serait le résultat

du maintien de ce qualificatif alors que dans l'avenir il n'y aurait probablement plus aucune distinction entre les deux genres de contrebande.

La délégation italienne se rangea à l'avis de la délégation française.

— Il était, dit-elle, de l'intérêt des neutres de supprimer le mot « absolue ».

D'ailleurs, puisque les dispositions de la Déclaration de Londres en ce qui concernait les tribunaux de prises avaient été appliquées par la guerre aérienne par l'art. 56 du rapport, il n'y avait pas de raison de ne pas en faire de même dans l'art. 60 de la Commission.

La délégation américaine soutint que la définition du mot « contrebande » était tellement élastique que l'adjonction d'absolu ne changerait guère les conditions.

Les voix sur la suppression du mot « absolue » se répartirent également entre les deux opinions, si bien que la rédaction actuelle de l'article en question ne fut pas modifiée.

Nous pensons que la saisie ou la destruction doit s'appliquer à toute contrebande pour les raisons très légitimes données et par la délégation française et par la délégation italienne.

Bien que l'on puisse dire à juste titre que les pratiques de la dernière guerre ne représentent pas le droit international de l'avenir, il est incontestable qu'au point de vue qui nous occupe, il y a tendance à supprimer la différence entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle et surtout à leur appliquer le même traitement.

Des tribunaux de prises

Le droit de capture étant reconnu aux aéronefs belligérants dans les mêmes conditions que dans la guerre maritime, il est évident que la même protection doit être accordée aux neutres.

— L'intervention du tribunal des prises a été unanimement acceptée.

L'art. 55 du projet de La Haye consacre ainsi l'institution du Tribunal des prises dans la guerre aérienne, la juridiction étant la même que dans la guerre maritime, les règles à suivre par ledit Tribunal seront évidemment les mêmes.

Néanmoins, il a été posé dans la guerre aérienne des motifs spéciaux de capture (art. 52 et 53), qui ne se re-

trouvent pas dans la guerre sur mer. Il en résulte que pour les cas énumérés, le Tribunal a des règles bien précises à appliquer. Elles sont résumées dans l'article 53 du rapport de la Commission des juristes de La Haye, article qui s'exprime ainsi :

Un aéronef privé neutre est sujet à capture :

- a) S'il résiste à l'exercice légitime des droits des belligérants ;
- b) S'il viole une interdiction dont il a connaissance par une publication d'un Commandant belligérant, en vertu des dispositions de l'art. 30 ;
- c) S'il se rend coupable d'assistance hostile ;
- d) S'il est armé en temps de guerre, en dehors de la juridiction de son propre pays ;
- e) S'il n'a pas de marques extérieures ou s'il fait usage de fausses marques ;
- f) S'il n'a pas de papiers de bord ou si les papiers sont insuffisants ou irréguliers ;
- g) S'il est manifestement hors de la route entre le point de départ et le point de destination indiqué par ses papiers et si après telle enquête que le belligérant peut juger nécessaire, aucune justification n'est fournie au sujet de cette déviation. L'aéronef, ainsi que les membres de l'équipage et les passagers s'il y en a pourront être retenus par le belligérant pendant l'enquête.
- h) S'il transporte de la contrebande de guerre ou en constitue lui-même ;
- i) S'il tente de forcer un blocus dûment établi et effectivement maintenu ;
- j) S'il a été transféré de la nationalité belligérante à la nationalité neutre à une date et dans les circonstances indiquant l'intention d'échapper aux risques auxquels un aéronef ennemi est, comme tel, exposé.

Toutefois, dans chaque cas, à l'exception du paragraphe « j », le motif de la capture doit être un acte exécuté au cours du vol dans lequel l'aéronef neutre est tombé entre les mains du belligérant, c'est-à-dire depuis qu'il a quitté son point de départ et avant qu'il ait atteint son point de destination.

Cependant pour des cas nettement spécifiés, il a paru utile au Tribunal de fixer la sanction à appliquer.

Ces cas spéciaux prévus sont ceux d'un aéronef qui n'a pas de marques ou qui a usé de fausses marques, ou qui a été trouvé armé en temps de guerre en dehors de la juridiction de son propre pays, ou encore le cas d'un aéronef neutre qui a violé la règle selon laquelle il doit suivre les directives que lui a données un Commandant belligérant pour se tenir en dehors du voisinage immédiat des opérations militaires de celui-ci. Dans les divers cas, il est admis que l'aéronef est passible de confiscation.

Dans tous les autres cas, il est nécessaire que, lors de leurs investigations au moment de la visite; les officiers qui l'effectuent procèdent à toute constatation, à toute formalité permettant ensuite au Tribunal de se prononcer en toute connaissance de cause et qu'enfin trace de cette visite soit laissée à bord de l'aéronef par l'inscription sur ses propres documents de cette opération.

Toute la procédure ne peut être calquée que sur les coutumes maritimes en cette matière.

CONCLUSIONS

La guerre aérienne n'échappe pas plus que la guerre sur terre, que la guerre sur mer aux principes qui forment le droit des gens établi par la coutume et que les actes diplomatiques ont sanctionnés.

Ces principes sont généraux, en ce sens qu'ils concernent la guerre en général, leur ensemble forme un véritable Code des lois de la guerre, Code qui devrait être reconnu, admis et rendu impératif par une Convention Internationale.

Telles seraient les dispositions générales concernant l'ouverture des hostilités, les moyens licites ou illicites de nuire à l'ennemi, la situation juridique des belligérants et des neutres, le traitement à faire subir aux prisonniers de guerre, aux malades, blessés, aux parlementaires, aux espions, les bombardements, etc., etc...

Basées sur ces principes, la guerre sur terre, la guerre sur mer, la guerre aérienne recevraient à leur tour une codification spéciale pour chacune d'elles et dépendant du milieu particulier où il faut les envisager et des engins employés.

Là par exemple seraient exposés la situation différente faite à la propriété privée, le blocus, etc., et les particularités propres à chaque genre de guerre.

*
**

Ces divers Codes seraient eux aussi l'objet de Conventions internationales.

Il resterait à chaque Etat le soin d'établir des instructions de détail, instructions excessivement simples et claires s'adressant à des gens qui en pleine action, n'ayant ni le loisir de la réflexion ni de la discussion doivent, tout en ayant présentes à l'esprit les règles d'équité et d'humanité, principes fondamentaux des lois de la guerre, en faire l'application judicieuse suivant des formules aussi précises que possible.

*
**

Nous avons pu voir dans l'exposé qui précède que, en général, les règles de la guerre aérienne se rapprochaient beau-

coup de celles de la guerre maritime, que c'était là surtout que ses procédés d'exécution trouvaient des analogies.

L'Aéronautique tend en effet à devenir un mode de locomotion dont l'importance au-dessus de la mer, par suite de la configuration géographique de notre Pays en particulier, ne peut que s'augmenter considérablement.

Plus que jamais, et l'Histoire est là pour nous le montrer, il nous faut garder libres nos communications maritimes, soit aériennes, soit de surface.

Sur terre, en effet, notre périmètre de frontière ne se développe que sur 2.000 kilomètres, alors que le développement littoral de la métropole et de l'Afrique du Nord est de plus de 6.000 kilomètres.

Le périmètre par mer de notre pays est donc trois fois plus étendue que par terre.

En outre notre atmosphère territoriale est le point d'aboutissement forcé entre l'Amérique et l'Europe Centrale, c'est le point de passage normal entre l'Angleterre et la Méditerranée Occidentale, entre l'Angleterre et l'Afrique.

Les communications maritimes par bâtiment de surface peuvent être vite arrêtées, l'aéronautique ne connaît pas le danger des sous-marins, les obstructions ne constituent pas d'obstacle pour elle.

*
**

La navigation aérienne emprunte à la navigation de surface et sa technique et sa terminologie.

Il se peut qu'il n'y ait là qu'une analogie partielle et imparfaite, mais cette analogie quelle qu'elle soit et à défaut de tout autre, peut-elle être négligée lorsqu'il s'agit d'établir et de fonder quelque conception juridique concernant l'aéronautique et son emploi?

Le souvenir de l'aéronef primitif, monoplace ou biplace où le pilote cumulait tous les rôles a pu le faire envisager en temps de guerre comme un simple engin, une arme placée comme les autres entre les mains de l'homme, de l'individu considéré dans les règles de la guerre sur terre comme l'unique sujet de droit.

Il n'en est plus de même à présent avec des appareils pouvant porter des équipages nombreux où chacun aura un emploi déterminé.

L'aéronef, quoi qu'on en dise, ne peut et ne pourra jamais être autre chose qu'un navire aérien formant comme le navire de mer un organisme autonome ayant une véri-

table personnalité. Comme lui dans la guerre maritime, l'aéronef constituera dans la guerre aérienne l'unité, le sujet de droit.

Cela ne veut pas dire qu'à priori, la guerre aérienne doit suivre les lois de la guerre maritime. Non, mais ce sont dans les pratiques de la guerre maritime que la guerre aérienne devra surtout chercher des solutions aux problèmes nouveaux que son développement peut soulever.

En temps de paix, c'est ce qui se produit, les usages tendent à se modeler sur ceux de la navigation maritime.

Peut-on dire dès lors qu'en temps de guerre on fera abstraction de cette façon de faire et que des coutumes déjà établies n'auront aucune valeur.

*
**

En réalité, si l'on examine de près les points établis par la doctrine et les faits, nous ne voyons les règles de la guerre maritime et de la guerre aérienne ne s'écarter franchement que pour la question du survol du territoire neutre.

Nous avons longuement exposé notre façon de voir à ce sujet.

Il est tout à fait naturel que sur terre, le territoire neutre ne puisse être survolé; mais en ce qui concerne les eaux territoriales nous ne voyons pas bien la nécessité d'une telle interdiction.

Verra-t-on un bâtiment de surface en détresse venir chercher un refuge dans un port et s'y approvisionner, alors qu'un aéronef de la même nationalité en sera écarté sous la menace d'un internement.

Une force armée traversant un territoire neutre commet là une violation, elle substitue son autorité, sa puissance à celle de l'Etat possesseur du sol. Mais puisque sur les eaux territoriales le passage et le séjour d'un bateau de guerre ne constituent pas de violation, pourquoi donner au survol un caractère différent?

Pourquoi surtout obliger les neutres à interdire ce survol; n'est-ce pas porter atteinte à leur droit de souveraineté, droit incontesté quand il s'agit des eaux territoriales, aboli quand il s'agit de l'atmosphère qui les surplombe.

Les précédents de la guerre contredisent notre manière de voir, dira-t-on; non, en fermant leurs eaux, les neutres ont usé d'une faculté que leur confère le Droit maritime, ils l'ont étendue au survol des aéronefs.

Nous prétendons simplement que les neutres doivent rester libres d'autoriser ou d'interdire le survol de leur atmosphère et surtout de l'atmosphère des eaux territoriales.

Nous ne voyons pas pourquoi dans la guerre aérienne, une Convention internationale est nécessaire pour imposer à des Etats un mode de conduite déterminé sur leur propre territoire alors que dans la guerre maritime ils sont libres d'agir à leur guise.

BIBLIOGRAPHIE

- L. ARCHAMBAUD. — Les accords de Washington.
BELLANGER. — « La Guerre Aérienne ». — Thèse Paris 1912.
BESANÇON. — « La Société des Nations et la Navigation Aérienne ». — Thèse Paris 1919.
CATELLANI. — Le droit aérien, — traduction Bonteloup.
FAUCHILLE-BONFILS. — Traité de droit international public, Tome II 1921.
HALL (J.-A.). — The Law of naval warfare.
LE FUR. — Philosophie du Droit International.
JAMES GARNER. — La reconstitution du Droit International R. G. D. I. P. 1921.
LACROIX. — « Droit aérien ». — Thèse Toulouse, 1919.
DE LAPRADELLE. — « La guerre aérienne et le droit ». — Correspondant mai 1918.
DE LAPRADELLE. — Conférences de doctorat. — Droit international public 1921-1922.
MERIGNHAC ET LEMONON. — Le droit des gens et la guerre de 1914-1918.
PIC. — Violation des Lois de la Guerre. — R. G. D. I. P. 1916.
PILLET. — La guerre actuelle et le droit des gens. — R. G. D. I. P. 1916.
PILLET. — « La guerre aérienne ». — Thèse Montpellier 1911.
ROLLAND. — Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le droit des gens. — R. G. D. I. P., 1916.
J.-M. SPAIGHT. — « Aircraft in war ».
— Collection de la Revue Générale du droit international public.
— Collection de la Revue Juridique de la locomotion aérienne.
— Conférences de la limitation des armements. — Washington, Government printing office 1922.
— Instructions sur l'application du droit international à bord des bâtiments de la Marine Nationale (Mai 1916).

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|-----------------|---|
| PRÉAMBULE | 3 |
|-----------------|---|

PREMIERE PARTIE

La guerre aérienne dans l'élaboration de ses lois.

| | |
|--|----|
| CHAPITRE I. — La guerre aérienne, sa légitimité .. | 11 |
| CHAPITRE II. — Les sources du droit de la guerre aérienne. | |
| Article 1. — La coutume | 13 |
| Article 2. — Les actes internationaux avant et après 1914 | 13 |
| CHAPITRE III. — La doctrine. | |
| Article 1. — Les conceptions diverses avant 1914. | 21 |
| Article 2. — Les accords de Washington (1921-1922) | 24 |
| Article 3. — La Commission des Juristes de La Haye (1922-1923) | 32 |
| CHAPITRE IV. — Des règles de la guerre aérienne .. | 38 |

DEUXIEME PARTIE

Les procédés d'exécution

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE I. — Du théâtre des opérations | 51 |
| CHAPITRE II. — Belligérants et neutres. | |
| Article 1. — Belligérants | 55 |
| Article 2. — Rapports des belligérants entre eux. | 63 |
| Article 3. — Rapports des belligérants et des neutres | 71 |
| Article 4. — Des obligations des neutres | 75 |
| Article 5. — Assistance hostile | 79 |
| CHAPITRE III. — De la surveillance du commerce .. | 82 |
| CHAPITRE IV. — Zones interdites | 90 |
| CHAPITRE V. — Du bombardement | 92 |
| CHAPITRE VI. — Du blocus | 101 |
| CHAPITRE VII. — Visite; capture; saisie; procédure. | 104 |
| CHAPITRE VIII. — Destruction des prises. Tribunaux de Prises | 114 |
| CONCLUSIONS | 119 |
| BIBLIOGRAPHIE | 123 |

Société Générale d'Imprimerie et d'Édition, 17, rue Cassette, Paris.

